

LE CONTROLE PARLEMENTAIRE

de la Politique extérieure en Angleterre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 1^{er} Décembre 1934

PAR

Lionel AUDIGIER

Président : M. JOSEPH-BARTHELEMY, professeur
Suffragants { M. LAFFERIERE professeur
 { M. SCELLE, professeur

P A R I S

Jean MORAX

IMPRIMEUR

63, Rue Nollet

1934



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Position du Problème

SOMMAIRE

	PAGES
I. — Collaboration du pouvoir exécutif et du pouvoir	
Système parlementaire.	6
législatif	6
II. — La doctrine.	7
Opinions de Locke.	7
de Montesquieu.	7
de J.-J. Rousseau.	7
de Bryce.	8
de Sidgwick	8
de Lowell.	8
III. — La pratique parlementaire. — La procédure de	
l'« Impeachment ».	9
Le principe de la responsabilité ministérielle. ...	10
Opinions de Pelham.	10
de Gladstone.	11
du Général Smuts.	12
IV. — Plan.	12
V. — Bibliographie.	14

Durant sept siècles, le Parlement et la Couronne se disputèrent l'exercice du pouvoir réel pour arriver à une collaboration qui devait être une des causes principales de la grandeur de l'Angleterre. Ils devinrent, ainsi, inséparables et complémentaires l'un de l'autre. C'est dans ce cadre que l'on étudiera la politique extérieure de l'Empire Britannique dont l'initiative appartient à la Couronne, afin de déterminer les limites dans lesquelles elle est contrôlée par le Parlement.

I

Le problème du contrôle parlementaire est l'un des plus délicats à définir. Si l'on admet la division des attributions de la souveraineté entre trois pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire, le contrôle consiste dans la responsabilité de l'Exécutif devant le Législatif. L'équilibre parfait ne se trouvant pas dans la nature, du moment qu'il existe deux pouvoirs, une rivalité prend naissance entre eux, et de deux choses l'une, ou le pouvoir exécutif dominera le Législatif, c'est ce que l'on appellera le système présidentiel, comme aux Etats-Unis, ou le pouvoir législatif dominera l'Exécutif, ce sera le *gouvernement d'assemblée* dont l'Assemblée législative de 1791-92 fournit le cas le plus typique (1). Le véritable système parlementaire est celui qui

(1) Le système présidentiel s'applique à la République, mais la question se pose aussi pour les monarchies.

comporte un certain équilibre entre ces deux pouvoirs, et dans l'histoire contemporaine, l'Angleterre, sous la forme d'une monarchie constitutionnelle parlementaire, en est l'exemple le plus remarquable et le plus parfait.

II

Le régime parlementaire s'est d'abord appliqué aux questions de politique intérieure, et si l'on s'en réfère aux premiers doctrinaires qui ont soutenu la cause de la démocratie, les affaires extérieures sont toujours restées une des principales attributions du pouvoir exécutif. Il suffira de rappeler l'opinion de trois grands auteurs :

Le premier, LOCKE, dans son ouvrage intitulé « *Two treaties of government* » (1) distinguait du pouvoir exécutif le pouvoir fédératif qui consiste à faire la guerre, la paix, les alliances et les conventions en général ; mais il reconnaissait la nécessité de réunir entre les mêmes mains les deux pouvoirs, pour éviter que la force publique ne s'exerçât sous un commandement divisé, ce qui entraînerait parfois des désordres ou la ruine.

Dans son « *Esprit des Lois* » (2) MONTESQUIEU aboutissait à la même solution : « (Par) la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens... (*le souverain*) fait la guerre ou la paix, envoie et reçoit les ambassadeurs, établit la sûreté, prévient les invasions ».

Enfin, Jean-Jacques ROUSSEAU, dans ses « *Lettres écrites de la Montagne* » (3), émettait des idées semblables. « Par les principes établis dans le Contrat Social, on voit que malgré l'opinion commune, les alliances d'Etat à Etat, les déclarations de guerre et les traités de paix, ne sont pas des actes de souveraineté mais de gouvernement..., ce sentiment est conforme à l'usage des nations qui ont le mieux connu les vrais principes du droit poli-

(1) LOCKE. « *Two treaties of Government* », p. 295-6.

(2) MONTESQUIEU. *Esprit des Lois*, XI. Chap. VI.

(3) J.-J. ROUSSEAU. *Lettres écrites de la Montagne*, partie 2.

tique. L'exercice extérieur de la puissance ne convient pas au peuple..., ce qui importe essentiellement à chaque citoyen c'est l'observation des lois au dedans, la propriété des biens et la sûreté des particuliers. Tant que tout ira bien sur ces trois points, laissez les consuls négocier et traiter avec l'étranger. Ce n'est pas de là que viendront les dangers les plus à craindre ».

Voilà quelle était au XVIII^e siècle la pensée des précurseurs de nos méthodes modernes.

Aujourd'hui, au contraire, les auteurs contemporains affirment, avec Bryce, qu'un contrôle de la conduite des affaires extérieures doit être établi d'une façon efficace, par l'intermédiaire du pouvoir législatif, c'est-à-dire du Parlement, pour deux raisons principales :

1°) Le Parlement, qui est l'organe représentatif de l'opinion publique, a la charge de défendre les intérêts des citoyens ; aussi, lorsqu'un problème de politique extérieure a des répercussions sur la politique générale du gouvernement, il est en droit d'interroger celui-ci et de lui refuser la confiance si la gestion des affaires étrangères n'est pas conforme aux sentiments du pays.

2°) Il doit défendre ses prérogatives contre les empiètements du pouvoir exécutif dont les conséquences se feraient sentir en matière financière ou purement législative (1). C'est pourquoi Bryce, dans l'« *American Commonwealth* », rappelle comment le système anglais tend à imiter celui du Sénat américain, dont les pouvoirs limitent fortement ceux du Président en matière de politique extérieure.

D'autre part, le professeur H. Sidgwick (2) montre dans quelles conditions des motifs financiers exigent une sanction parlementaire pour la plupart des actes de la politique étrangère. Aussi, peut-on admettre l'opinion de Lowell, dans son « *Government of England* » (3) qui explique clairement la doctrine contemporaine, lorsqu'il affirme : « la Couronne repré-

(1) et (2). PONSONBY. *Democracy and Diplomacy*, pages 11 et suivantes.

(3) LOWELL. « *The Government of England* », I, page 22.

sente l'Empire dans toutes les relations extérieures et dans tous ses rapports avec les Puissances étrangères ; elle a le pouvoir de déclarer la guerre, de faire la paix, de conclure les traités » ; mais ce pouvoir est singulièrement limité, puisque « sans la sanction du Parlement, un traité ne peut imposer une charge au peuple, ni modifier la loi du pays ».

Telle est l'évolution de la doctrine contemporaine ; elle affirme le droit du Parlement d'avoir un contrôle indirect sur la conduite générale de la politique extérieure anglaise.

III

A côté de la doctrine, il y a la pratique parlementaire : Si l'on s'en rapporte aux premiers débats devant les Chambres, on peut constater que, dans une certaine mesure, il existait à l'origine un vague contrôle sur les actes diplomatiques du Gouvernement.

En effet, au moyen de la vieille procédure, appelée « *impeachment* », par laquelle les ministres mis en accusation par la Chambre des Communes, devaient répondre de leurs actes devant la Chambre des Lords, constituée en Haute Cour de Justice, les signataires de traités pouvaient être jugés et condamnés.

Plusieurs exemples nous en sont fournis par l'histoire anglaise (1). Ainsi, en 1698, la Chambre des Communes demanda la mise en accusation du Comte de Portland, du Comte d'Oxford et de Lord Somers, pour la signature du « Traité de Partition ». Tel fut encore le cas de Lord Clarendon qui avait eu l'imprudence de conseiller la vente de Dunkerque au Roi de France. Enfin, les signataires des Traités d'Utrecht, les Lords Oxford, Bolingbroke et Osmond, furent soumis à la même procédure, dernier cas d'une mise en accusation d'un ministre pour ce motif.

(1) CRANDALL. « *Treaties, Their making power* », page 279.

Depuis lors, au système de l'« impeachment » s'est ajouté celui de la responsabilité ministérielle.

Lorsqu'une question de politique extérieure intéressant la politique générale du Gouvernement se pose devant le Parlement, le Premier Ministre et le Secrétaire d'Etat pour les Affaires Etrangères sont soumis aux réactions de leur majorité. Aujourd'hui, si le pouvoir exécutif conserve l'initiative, le Parlement le contrôle chaque jour davantage ; ce problème, du reste, devient plus complexe puisqu'il s'étend non seulement à l'Angleterre, mais encore à l'ensemble de l'Empire britannique. Le pouvoir exécutif, naturellement, a toujours cherché à conserver sa liberté d'action, en ce qui concerne la politique étrangère, mais le Parlement, inspiré par les principes d'équilibre, s'est toujours efforcé de neutraliser cette indépendance des ministres.

Dès 1733, Wyndham protesta contre l'attitude des ministres au sujet de la guerre de Succession de Pologne (1). Il demanda la publication des instructions données aux ambassadeurs britanniques en Espagne et en France, et déclara que puisque le Parlement avait une certaine compétence, il était nécessaire de lui donner les éléments lui permettant de la mettre en œuvre. Il s'écriait à ce sujet : « Comment pouvons-nous mesurer le danger si nous ignorons les alliances et les engagements avec les puissances extérieures ».

Henry Pelham répondit au nom du Gouvernement en protestant contre la tendance des Communes à accuser les ministres de vouloir limiter leur contrôle lorsqu'elles critiquaient son activité diplomatique, et de plus il reconnaissait combien était salulaire le frein imposé par cette surveillance ; mais il affirmait, d'autre part, que si le Parlement devait porter atteinte aux prérogatives de la Couronne, assumer le droit de faire la guerre ou la paix, en s'engageant dans des négociations et transactions avec l'étranger, il en résulterait de très grandes difficultés du fait qu'aucun Etat étranger ne voudrait encourir la

(1) D. P. HEATLEY. *Diplomacy and the study of the international relations*, page 66.

responsabilité de négocier ou de conclure aucun traité, soit politique, soit commercial avec le Ministre. (1).

On remarque donc qu'au XVIII^e siècle, le Gouvernement entendait garder tous ses droits en matière de politique extérieure, et que, la pratique parlementaire était conforme à l'opinion exprimée par les auteurs. C'est, du reste, la thèse que défendront toujours, quelles que soient les circonstances, les ministres des Affaires Etrangères, soucieux de conserver intactes leurs attributions exécutives. Cependant, au fur et à mesure que l'élément démocratique se développera dans l'histoire de la politique anglaise, le Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères se soumettra plus ou moins consciemment au contrôle indirect du Parlement britannique.

Ainsi, lorsqu'en 1890, au sujet de la cession de l'île d'Heligoland à l'Allemagne, eut lieu un long débat sur les pouvoirs constitutionnels du Gouvernement en matière de politique extérieure, Gladstone, alors Premier Ministre, défendit la position du Gouvernement en prenant soin d'insérer dans le texte du traité une clause particulière exigeant un vote du Parlement pour une telle cession. La procédure qu'il avait proposée avait été regardée comme inconstitutionnelle, comme contraire à tous les principes jusque-là adoptés. On était, en effet, en présence d'un Gouvernement qui limitait volontairement ses pouvoirs.

Aux critiques qui lui étaient faites, Gladstone répondit en posant nettement la question constitutionnelle (2) : « La véritable problème consiste dans le fait de savoir si dans un Etat moderne quelque chose d'aussi important que la participation d'un grand nombre d'esprits n'est pas nécessaire à une bonne gestion de la politique étrangère d'un grand pays. » Le Premier Ministre constatait à ce sujet qu'un contrôle parlementaire direct n'existait pas en Grande-Bretagne, mais il entrevoyait le jour où, après une éducation appropriée du

(1) COXE. *Memoirs of the administration of the Right Honorable Henry Pelham*, 1827, tome II, page 27.

(2) HEATLEY, *op. cit.*, p. 67.

public, ce serait une chose faite, et qu'alors on se trouverait en présence d'un contrôle réel du Parlement sur les initiatives diplomatiques du Gouvernement.

Tel était le problème posé à la fin du xix^e siècle.

Quand la guerre éclata en 1914, ses conséquences sur la politique extérieure eurent des répercussions dans tout l'Empire britannique. A l'appel de la métropole, en effet, les Dominions vinrent défendre le prestige anglo-saxon sur le continent européen. Il s'agissait alors d'établir une politique étrangère commune à l'ensemble du Commonwealth britannique, problème d'autant plus difficile à résoudre qu'il était soumis non seulement au contrôle du Parlement britannique, mais encore à celui des assemblées législatives des Dominions dont les intérêts étaient souvent opposés. Avant même la signature des traités de paix, le général Smuts posa nettement la question, lorsqu'il déclara qu'il était nécessaire d'avoir une politique impériale commune, de nature à limiter dans l'avenir l'action jusque-là prépondérante du Parlement anglais. (1).

D'après les exemples que l'on vient de donner, on peut constater l'évolution du problème qui se pose au Parlement britannique. Au fur et à mesure que d'une part l'Empire se développe, et que l'esprit public, d'autre part, se modernise, le contrôle parlementaire devient une nécessité.

IV

Dans les lignes qui précèdent, il a été expliqué comment se pose le problème du contrôle parlementaire de la politique extérieure en Grande-Bretagne. L'étude que l'on se propose maintenant d'en faire ne remontera pas au-delà de 1832, date à partir de laquelle le corps électoral commence à représenter partiellement l'opinion publique du pays.

Dans une première partie, on définira du point de vue de la politique extérieure, le rôle du pouvoir exécutif et celui du

(1) *Times*, 16 mai 1917.

du pouvoir législatif, en rappelant les méthodes de procédure appliquées par le Parlement anglais ; on s'efforcera, par la suite, de montrer comment ces deux pouvoirs collaborent pour le maintien et le développement de l'unité de la politique étrangère dans le cadre de l'Empire britannique.

Dans une seconde partie, on cherchera à préciser l'attitude du Parlement anglais et de ceux des Dominions devant les principaux problèmes de la politique extérieure, à savoir ceux :

du « *war making power* », — ou droit de faire la guerre ;
du « *treaty making power* », — ou droit de négocier les traités ;

de la diplomatie commune à l'Empire.

On terminera cet essai en montrant le rôle capital que joue l'opinion publique anglaise dans la conduite des affaires extérieures. Elle est, dès aujourd'hui, suffisamment éveillée, sensible et honnête pour guider demain cette opinion publique internationale que Woodrow Wilson aurait voulu créer.

V

1. JOSEPH-BARTHÉLEMY : Démocratie et Politique Etrangère.
2. BRYCE : International relations.
— The American Commonwealth.
3. CHOW : Le Contrôle parlementaire de la politique étrangère en Grande-Bretagne, en France et aux Etats-Unis.
4. COXE : Memoirs of the Administration of the Right Honorable Henry Pelham.
5. CRANDALL : Treaties. Their making power.
6. D. P. HEATLEY : Diplomacy and the study of international relations.
7. LOCKE : Two treaties of government.
8. LOWELL : The Government of England.
9. MONTESQUIEU : Esprit des Lois.
10. PONSONBY : Democracy and diplomacy.
11. Jean-Jacques ROUSSEAU : Lettres écrites de la Montagne.
12. DE WITT C. POOLE : The conduct of foreign relations under democratic conditions.

PARTIE I

Elaboration de la Politique Extérieure

CHAPITRE PREMIER

LE POUVOIR EXÉCUTIF

SOMMAIRE

	PAGES
Le Pouvoir exécutif. — Définition. — Ses principaux éléments.	16
I. — Le Souverain.	17
Son rôle et son influence.	17
Victoria.	18
Edouard VII.	19
George V.	20
II. — Le Premier Ministre, Chef du Cabinet.	20
Contrôle de la politique étrangère par le Cabinet.	21
III. — Le « Secretary of State for Foreign Affairs ».	22
Son origine.	22
Son rôle.	22
Son choix.	23
IV. — Collaborateurs du Ministre et services du « Foreign Office ».	25
Le Sous-Secrétaire d'Etat parlementaire.	25
Le « permanent under secretary ».	26
Les services.	26
V. — Conclusion.	27
VI. — Bibliographie.	28

L'étude du contrôle parlementaire de la politique extérieure en Grande-Bretagne ne peut se comprendre qu'après avoir exposé ce que sont le pouvoir exécutif d'une part, et le pouvoir législatif d'autre part.

Depuis 1832 les prérogatives de la Couronne se sont profondément transformées sous l'influence de l'esprit démocratique. Comme dans les autres pays, le pouvoir exécutif a subi la pression du pouvoir législatif qui cherchait à lui enlever certaines de ses attributions ; néanmoins, il a subsisté et il a conservé des droits dont certains même sont en opposition avec le principe d'un contrôle parlementaire réel. En effet, l'ancienne rivalité entre les deux pouvoirs a continué et forcément elle a suivi une évolution historique ; si elle n'existe plus tant entre le Souverain et le Parlement, c'est parce que au Roi s'est substitué l'organe qui supporte aujourd'hui toute la responsabilité politique devant les Chambres, c'est-à-dire le Cabinet dont le chef est le Premier Ministre.

Le pouvoir exécutif, en matière de politique étrangère, s'exerce en Angleterre par trois organes : le Roi, le Premier Ministre chef du Cabinet, et enfin le « *Secretary of State for Foreign Affairs* » ou Ministre des Affaires Etrangères. Voilà les trois personnages qui assument la responsabilité de la politique extérieure anglaise, et c'est pourquoi il faut maintenant exposer dans quelle mesure chacun d'entre eux joue son rôle pour assurer la marche des affaires.

I

D'après la coutume constitutionnelle anglaise, le Roi est le seul représentant de la nation pour la gestion des affaires internationales. Ses prérogatives lui donnent le droit de signer les traités, de céder les territoires, de déclarer la guerre ou la paix, de reconnaître les statuts des nations étrangères ou de leurs gouvernements (c'est-à-dire de décider si l'on doit ou non reconnaître un nouvel Etat comme un Etat indépendant, ou les personnes qui contrôlent la politique d'un nouvel ou ancien Etat comme son gouvernement officiel), d'envoyer les représentants de son pays à l'étranger et de recevoir les représentants des autres Etats à sa cour. (1).

Tels étaient les droits reconnus au Souverain, mais l'Angleterre s'est transformée, elle est devenue une monarchie constitutionnelle parlementaire. Le Roi n'exerce plus directement ses pouvoirs puisqu'ils sont délégués au Cabinet en vertu de la fameuse maxime : « le Roi règne mais ne gouverne pas ». Cependant, affirmer que le Roi n'est plus qu'un personnage décoratif, que l'on montre dans les cérémonies officielles, c'est méconnaître l'histoire de la Grande-Bretagne, et c'est se tromper lourdement sur le rôle très important joué par certains Souverains anglais dans la conduite des affaires extérieures de leur pays (2).

On a pu constater que l'influence du monarque a eu un effet apaisant, pacificateur et créateur d'amitiés entre les différents pays en relations avec l'Empire Britannique. Les trois derniers Rois de l'Angleterre en sont des exemples frappants. Du reste, l'histoire leur a donné raison, puisque seuls parmi les

(1) WADE and Godfrey PHILLIPS. *Constitutional Law*, pages 67-68.

(2) JOSEPH-BARTHÉLEMY. *Démocratie et politique étrangère*, page 19.

grands Souverains de l'Europe, ils ont su conserver la liberté, la dignité et l'unité de la monarchie anglaise, en dépit de l'évolution extraordinaire de l'Empire Britannique au cours du dernier siècle.

La Reine Victoria, pendant son long règne, sut imposer, même à ses ministres les plus indépendants, son point de vue personnel ; c'est elle qui soutiendra la monarchie de Juillet par ce que l'on a pu appeler la politique d'entente cordiale. Elle fait de fréquentes visites au roi des Français en 1843, en 1845, elle modère les initiatives de Palmerston offensantes pour Louis-Philippe, et elle rappellera à son Ministre, en Août 1850, que la Couronne entend participer aux négociations diplomatiques.

Ce fut la fameuse note qu'elle lui fit remettre, et dans laquelle elle disait :

« La Reine demande que : 1°) dans les décisions à prendre, Lord Palmerston établisse nettement ses propositions afin qu'on sache bien à quoi la Couronne est appelée à donner sa sanction ; 2°) que lorsque la Couronne aura donné son approbation à une mesure, cette mesure ne soit pas arbitrairement modifiée et altérée par le ministre dans l'exécution. Le fait de prendre une pareille mesure est considérée par la Reine comme un manque de sincérité à l'égard de la Couronne et justifierait l'exercice du droit de destitution qui lui appartient ; 3°) la Reine entend être informée de ce qui se passe entre les ministres et les représentants des Puissances étrangères avant qu'il ne sorte de ces conférences des décisions importantes ; 4°) elle entend aussi recevoir les dépêches en temps utile, et celles qui devront être adressées au dehors lui seront soumises assez tôt pour qu'elle puisse en examiner le contenu avant de donner son approbation » (1).

Ainsi le Souverain avait le droit d'être bien informé afin d'exercer un contrôle sérieux sur la politique étrangère de son pays.

(1) Sidney Low. *The governance of England*, page 985.

Victoria continua par la suite sa politique de conciliation entre les peuples. Au moment du conflit austro-franco-italien de 1859-60, ce fut elle qui modéra l'activité de la Prusse sur la frontière rhénane (1), et elle évita ainsi une nouvelle guerre européenne. Quelques temps après, dans la célèbre affaire du « Trent », elle opposa une attitude pacifique à celle, en vérité belliqueuse, qu'avaient adoptée ses ministres Palmerston et Russell. En 1864, lorsque s'ouvrit la crise du Schleswig-Holstein, à l'intervention que proposait Palmerston, elle soutint encore avec succès ses idées d'apaisement.

Quelques années plus tard, Edouard VII fut l'un des principaux artisans de la nouvelle Entente cordiale, et il suivit la même ligne de conduite que sa Mère, réussissant à faire accepter à son pays, malgré les heurts franco-britanniques récents et successifs, une politique de conciliation. Il accéda au trône à l'un des moments les plus critiques de l'histoire anglaise. L'Europe s'était dressée contre la Grande-Bretagne à la suite de la guerre que la grande nation libérale avait menée contre les petites démocraties boers. Le Roi, par ses qualités personnelles et par une diplomatie habile, réveilla les vieilles amitiés qui s'étaient refroidies lors des événements que l'on vient de rappeler ; il commença par une série de visites aux différentes capitales européennes appelées « the king's curtesies ». La plus célèbre d'entre elles eut lieu à Paris. Reçu par une foule froide et hostile, il réussit le troisième jour à se faire acclamer aux cris de « Vive le Roi ». Il avait compris que la politique étrangère était l'affaire de la Nation toute entière. Tout en respectant les droits du Parlement, il constata que celui-ci ne pouvait être quotidiennement en contact avec les ambassadeurs étrangers ; Sidney Low a expliqué (2) qu'aucun Souverain, autre qu'Edouard VII, n'a su avoir cette « *delicate personal relationship* » avec les hommes d'Etat dont dépend, à un haut degré, la politique extérieure de leurs pays respectifs.

(1) Sidney Low. *Political history of England*, pages 93, 183, 190.

(2) Sidney Low. *The Governance of England*, p. 288. _

Plus récemment encore, le Roi George V a su maintenir par son prestige et son tact l'unité de l'Empire britannique. Sous son règne, les nations anglo-saxonnes remportèrent leur plus grande victoire, et ce Prince, malgré ses origines germaniques, sut faire passer l'intérêt de son pays avant toute préoccupation d'ordre familial.

On peut donc admettre que le Souverain, s'il n'a pas une influence directe sur les négociations engagées par son pays, n'en joue pas moins un rôle considérable dans l'évolution de la politique extérieure, soit par les échanges de vues particuliers qu'il a avec ses ministres, soit dans ses entretiens avec les ambassadeurs étrangers auxquels il fait connaître ses idées personnelles. Les exemples donnés par les derniers Souverains anglais en sont une preuve indiscutable.

II

Depuis que le système parlementaire a été établi, il a été reconnu que la responsabilité de la politique générale du Gouvernement repose sur le cabinet ayant à sa tête le Premier Ministre. En tant que chef du gouvernement, il a le devoir d'exercer une surveillance générale sur tous les actes des ministres qui sont ses collaborateurs. En ce qui concerne la politique étrangère, il doit être consulté et donner son avis sur toutes les questions importantes, avoir communication de toutes les dépêches qui peuvent avoir des conséquences pour la politique générale du ministère ; il a donc une sorte de tutelle sur l'administration de son Ministre des Affaires Etrangères qui ne peut s'y soustraire.

Ce contrôle des actes diplomatiques, dont l'initiative appartient au *Foreign Secretary* (1), s'exerce non seulement par

(1) Le Ministre des Affaires étrangères.

l'intermédiaire du Premier Ministre, mais encore par celui de tous ses collègues réunis en conseil de Cabinet, auxquels il doit rendre compte de tous les actes ayant un intérêt direct pour la politique générale du Gouvernement. Plus que celle d'aucun autre chef de département ministériel, son action dépend de l'opinion des autres ministres (1).

Dans tous les cas où des événements internationaux graves se produiront, susceptibles de modifier la politique extérieure du pays, le Cabinet se réunira immédiatement pour entendre les explications du Ministre des Affaires Etrangères. La discussion se fera toujours sous la haute direction du Premier Ministre et quelles que soient les idées du *Foreign Minister*, sa politique sera rarement personnelle. C'est ce que confirme Grey lorsqu'il déclare dans un de ses discours en 1912, en parlant de sa politique extérieure que l'on trouvait trop personnelle : « *Ma* politique extérieure, ce que l'on ne devrait pas appeler *ma* politique extérieure personnelle, car il est absolument impossible pour un Ministre des Affaires Etrangères de poursuivre une politique qui ne soit pas elle aussi, dans ses principales lignes, la politique du Cabinet dont je suis l'un des membres » (2).

(1) LOWELL. *The Government of England*, p. 88.

(2) MYERS. *Legislature and Foreign relations* dans *Am. polit. Sc. Rev.* II : 668. Nov. 1917.

III

A la tête du Ministère des Affaires Etrangères anglais, se trouve le *Foreign Secretary* sur qui repose, selon l'affirmation de tous les auteurs, la responsabilité de la conduite de la politique extérieure anglaise. C'est pourquoi Anson lui reconnaît le droit de communiquer avec les représentants des Etats étrangers, de même qu'avec les propres représentants de son département dans les autres pays. Sa principale mission est d'orienter la politique nationale dans ses rapports avec les autres puissances. Par son entremise, tous les actes diplomatique de son pays doivent être accomplis, et toutes les communications venant des puissances étrangères doivent passer par ses services.

Le poste de Secrétaire d'Etat pour les Affaires Etrangères a une origine fort ancienne. Sous Henri III, en 1253, on parla pour la première fois d'un Secrétaire d'Etat. C'était un homme de valeur faisant partie du Conseil du Roi qui, dans certaines circonstances, était envoyé à l'étranger pour y représenter son Souverain. En 1443, pendant le règne d'Henri IV, on nomma deux secrétaires d'Etat. Lorsque la reine Elisabeth accéda au trône, elle supprima l'un d'eux, mais comme dans les années qui suivirent, le travail augmentait d'une façon considérable, il fallut à nouveau faire appel à la collaboration d'autres Ministres, dont les tâches n'étaient pas proprement définies. C'est en 1782 seulement que Fox se vit attribuer pour la première fois le Secrétariat d'Etat pour les Affaires Etrangères, avec la charge exclusive de conduire la politique extérieure de l'Angleterre. Le Roi nomme son Ministre au poste du Foreign Office (1) par la remise des sceaux gravés à ses armes, qui sont de trois sortes : le signet, le « lesser seal » et le cachet.

Le Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères a l'entière liberté d'exercer ses pouvoirs. Il peut négocier, conclure, sou-

(1) Ministère des Affaires étrangères.

mettre à la ratification du Souverain tout traité au nom de l'Empire britannique. Comme les principaux ministres, il fait partie du Cabinet, et il encourt tous les risques de la responsabilité ministérielle.

Le travail est considérable ; tous ceux qui ont occupé ce poste ont été d'accord pour le dire. Ils doivent assister aux séances de la Chambre à laquelle ils appartiennent, se soumettre à de nombreux entretiens avec leurs collaborateurs, contrôler les dépêches étrangères ainsi que celles envoyées par leurs services, et enfin recevoir à tout moment les visites des ambassadeurs ou de leurs représentants. « J'ai trouvé que ce que m'avait dit Lord Palmerston était strictement exact, déclara Lord Malmesbury, c'est-à-dire que le travail moyen du Foreign Minister lui prenait toutes les heures du jour » (1).

Aussi, est-ce pour ces motifs qu'en 1864, Disraéli, effrayé du travail excessif qui lui incombait, refusa le poste de Ministre des Affaires Etrangères.

Du reste, Gladstone qui fut son principal adversaire partageait la même opinion. Quelques années plus tard, Balfour, à l'inauguration du Monument de Lord Salisbury, célébrant les vertus politiques de son ancien chef, reconnaissait qu'il était impossible à un Ministre des Affaires Etrangères de suivre à la fois tous les débats parlementaires et d'administrer en même temps son département ministériel (2).

Lorsque le Premier Ministre forme son Cabinet, le choix du Foreign Secretary doit faire l'objet de sa part d'un examen particulièrement circonspect ; il lui faut trouver un homme qui soit l'un des « *leaders* » de sa majorité, et qui connaisse à fond les principes de la politique extérieure anglaise. Autrefois, les hommes ayant reçu cette formation se trouvaient plus facilement à la Chambre des Lords. Walpole rappelle (3) que depuis 1800, sur vingt ministres qui ont occupé le Foreign Office, huit d'entre

(1) LORD MALMESBURY. *Memoirs of an ex-minister*, p. 585.

(2) SIDNEY LOW. *The Governance of England*, p. 253.

(3) WALPOLE. *Foreign relations*, p. 118.

eux seulement appartenaient aux Communes, dont six avant 1841. Depuis cette date, le poste de Ministre des Affaires Etrangères a été presque exclusivement occupé par un Lord, et cette tradition s'est maintenue jusqu'au commencement du vingtième siècle.

Lord Derby, Lord Rosebery, Lord Salisbury et Lord Lansdowne en furent les illustrations. Ce choix s'expliquait par la réputation qu'avaient ces grandes familles anglaises. De plus, s'appuyant sur la règle qui veut qu'un ministre n'ait le droit d'entrer que dans la Chambre où il siège, on choisissait de préférence un Lord parce qu'il avait plus rarement l'occasion de s'exposer aux questions indiscrettes de ses collègues, les débats à la Chambre Haute étant moins fréquents qu'aux Communes.

Mais lorsque le perfectionnement du système parlementaire amènera une diminution du pouvoir de la Chambre des Lords, toutes les places importantes du Cabinet seront attribuées aux membres de la Chambre des Communes. C'est ce qui explique pourquoi aujourd'hui, quoiqu'aucune tradition bien établie n'existe à ce sujet, on confiera le Foreign Office à l'un des membres les plus influents de la majorité parlementaire des Communes. Sir Edward Grey renversa, par son accession au poste de Ministre des Affaires Etrangères, une pratique établie depuis 50 ans. Après lui, tous les ministres des Affaires Etrangères furent choisis parmi les principaux « *leaders* » des Communes ; Sir Austen Chamberlain, Mac-Donald, Henderson (1), Sir John Simon en sont les derniers exemples (2).

(1) Dans la 1^{re} formation nationale de 1931, le Foreign Office fut confié pour quelques mois à Lord Reading, ancien vice-roi des Indes.

(2) Récemment, on a pu constater une recrudescence d'activité pour le Ministre des Affaires Etrangères, en raison des travaux de Genève. Aussi, afin d'alléger la tâche du Secrétaire d'Etat, on a jugé utile de le faire assister par un autre membre du Cabinet : le Lord du Sceau privé qui s'occupe plus particulièrement de la Société des Nations. Cette mesure a été prise en faveur du Capitaine Eden, ancien Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, en reconnaissance des services qu'il avait rendus comme négociateur, et en vue de seconder Sir John Simon dans l'exercice de son ministère.

IV

Ainsi qu'on l'a vu, la charge de Ministre des Affaires Etrangères est l'une des plus lourdes parmi les tâches confiées aux différents membres du Cabinet. Il est surchargé de travail, d'une part, à l'intérieur de son département ministériel, où il est à la fois l'animateur et l'arbitre de ses services, d'autre part, lorsqu'il siège au Parlement auquel il doit donner les explications que celui-ci demande.

Il lui faut donc tout un état-major qui l'aidera à préparer et à distribuer son travail ; celui-ci se divisera en deux parties : l'une temporaire, l'autre permanente (1). L'élément temporaire est purement politique, ce sera le Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, collaborateur direct du Ministre auprès du Parlement. Le *Foreign Secretary* ne pourra, en effet, assurer d'une façon continue sa présence aux Communes, soit qu'il se trouve à l'étranger, par exemple à la Société des Nations, soit qu'un travail important le retienne au Ministère. Il se fera donc remplacer pour répondre aux questions posées, par son Sous-Secrétaire d'Etat choisi généralement parmi les membres de sa majorité. De plus, le *Foreign Secretary* s'adjoindra un ou deux secrétaires parlementaires pris parmi les jeunes députés de son parti. Lorsque le Ministère se retirera, ces différents collabora-

(1) Sir Ernest SATOW. *A guide to diplomatic practice*, pages 16 et suivantes.

teurs du Ministre des Affaires Etrangères subiront le même sort que leur chef (1).

Quant à l'élément permanent, il se trouve représenté par le « *Permanent Under Secretary of State* », ayant rang d'ambassadeur, dont la mission principale sera d'être le lien entre le Ministre et ses services. A côté de lui, se trouvent les différentes directions du Ministère des Affaires Etrangères, à la tête desquelles sont les fonctionnaires formés par une longue tradition, et dont la valeur est assurée par un recrutement spécial. De nombreuses réformes ont eu lieu quant aux conditions d'entrée au « *Foreign Office* » ; elles ont été inspirées par le souci de défendre certains intérêts économiques, et par le désir de démocratiser les cadres : on a établi un concours libre afin de rajeunir l'administration par des esprits modernes et ouverts. Ce fut là le résultat d'une campagne du Labour Party (2). En même temps que le contrôle de la politique extérieure se démocratisait, les cadres du « *Foreign Office* » subissaient une évolution semblable.

(1) La question de la responsabilité de la politique extérieure pendant l'absence du Ministre des Affaires Etrangères, s'est posée récemment, par suite de ses déplacements fréquents entre Londres et Genève. Depuis une tradition qui remonte à Gladstone, tous les problèmes posés seront résolus par le Premier Ministre, et s'il n'assiste pas à la séance par le Lord Président : La responsabilité de la décision leur incombera. Si l'un et l'autre sont absents, il sera répondu aux questions par le Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères.

Parl. Deb. House of Commons CCLXXX II 751
CCLXXX II 2407-8.

(2) The Labour Party (1921) Labour's program. Control of Foreign Policy.

V

En matière de politique étrangère, le pouvoir exécutif se compose donc de trois éléments : le Roi, le Premier Ministre Chef du Cabinet et le Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères. Leur influence dépend de leur personnalité, mais parmi eux, le « Foreign Minister », quelles que soient les pressions extérieures venant soit de ses collègues du Cabinet, soit du Parlement, soit de l'opinion publique elle-même, a l'initiative et par conséquent dispose de la puissance dans les relations extérieures. Le premier, il est en possession de tous les documents qui lui permettent d'agir, grâce au pouvoir qu'il détient. Il est donc tout puissant pour poursuivre sa politique jusqu'au moment où ses collègues du Ministère ou le Parlement représentant l'opinion publique anglaise, réagissent pour lui faire comprendre qu'il n'est plus d'accord avec le pays. C'est alors qu'entre en jeu l'idée de contrôle parlementaire que l'on étudiera après avoir défini ce que l'on entend par pouvoir législatif.

VI

1. AMOS : Le gouvernement de l'Angleterre, édition française par Paul de La Pradelle.
2. ANSON : Law and custom of the Constitution.
3. Jacques BARDOUX : Correspondance de la Reine Victoria.
4. JOSEPH-BARTHELEMY : Démocratie et politique étrangère.
— La conduite de la politique étrangère dans les démocraties.
5. CHOW : Le contrôle parlementaire de la politique étrangère en Grande-Bretagne, en France et aux Etats-Unis.
6. KENNEDY : Old diplomacy and new.
7. LOWELL : The government of England.
8. Sidney Low : The governance of England.
— Political history of England.
9. Lord MALMESBURY : Memoirs of an ex-Minister.
10. André MAUROIS : Vie de Disraéli.
11. MARTIN : Life of Prince Consort.
12. MYERS : Legislature and Foreign relation. (American polit. Sc. Review. nov. 1917).
13. PONSONBY : Democracy and diplomacy.
14. Sir Ernest SATOW : A guide to diplomatic practise.
15. WADE and Godfrey PHILLIPS : Constitutional law.
16. WALPOLE : Foreign relations.
17. DE WITT C. POOLE : The conduct of Foreign relations under democratic conditions.
18. The Labour Party : Labour's programm.
— Control of Foreign Policy 1921.

CHAPITRE II

Le Pouvoir Législatif

SOMMAIRE

	PAGES
I. — Le pouvoir législatif. Définition.....	30
Son pouvoir de contrôle législatif	30
Son pouvoir de contrôle financier	31
Son pouvoir de contrôle politique	31
II. — La Chambre des Lords. Sa composition.....	31
Son rôle en matière de politique étrangère.....	33
III. — La Chambre des Communes.....	34
Ce qu'elle représente.....	35
L'intérêt qu'elle porte aux problèmes internationaux.	35
Son rôle dans la politique extérieure.....	36
IV. — Conclusion	39
V. — Bibliographie	40

L'indépendance du pouvoir législatif vis-à-vis du pouvoir exécutif existe en Angleterre depuis très longtemps. C'est en effet le pays qui, le premier, a eu un Parlement votant des lois. Comme tout système âgé, il a profondément évolué. Le pouvoir législatif a subi certaines réformes dont la plus récente a été faite en 1911, à la suite d'un conflit entre la Chambre haute et la Chambre basse ; les Communes ont alors accaparé en leurs mains le pouvoir financier, affirmant être seules une émanation vraie et directe du peuple, rompant ainsi l'équilibre entre les deux Assemblées. C'est pourquoi après avoir examiné le mécanisme des Chambres en matière de politique extérieure, il faudra indiquer séparément le rôle joué d'une part par les Lords et d'autre part par les Communes.

I

Théoriquement, dans le système anglais, le pouvoir législatif appartient à trois autorités, la Couronne, la Chambre basse élue au suffrage universel, et la Chambre haute dont les membres sont nommés par le Roi. Les Communes ont un pouvoir réel et elles ont une action sur la politique générale du Gouvernement, alors que les Lords ont surtout un rôle moral et honorifique. Le Pouvoir législatif du Parlement britannique s'exerce principalement en matière de politique intérieure, où il surveille vraiment l'activité gouvernementale. Pour la politique extérieure, il est plus difficile de donner une telle affirmation ; le Parlement n'exerce qu'un contrôle indirect, sous les trois formes suivantes :

Il y a d'abord un contrôle législatif : c'est le cas qui se produira chaque fois qu'on sera en présence d'un acte diplomati-

que exigeant pour son application une modification de la loi anglaise. Il faudra donc soumettre aux Chambres un nouveau texte modifiant la loi ancienne, dans la mesure exigée par l'acte diplomatique. Dans ces conditions, comme l'a déclaré Lloyd George, le traité de Versailles n'avait pas à être soumis au Parlement britannique ; seules les clauses portant atteinte à la législation anglaise devaient faire l'objet d'un *bill* déposé par le Gouvernement, que les Chambres devaient voter pour mettre d'accord la législation antérieure avec les textes internationaux.

La seconde forme de contrôle est ce que l'on a pu appeler le contrôle financier, dans lequel du reste la Chambre des Communes joue un rôle prépondérant. Chaque fois que le Gouvernement, pour un acte de politique extérieure, une entrée en guerre par exemple, a besoin de moyens financiers, il est soumis automatiquement au contrôle des Chambres sans l'assentiment desquelles on ne peut engager de dépenses.

La troisième consiste dans la mise en jeu de la responsabilité ministérielle : c'est le contrôle politique, que tout député, par le dépôt d'une motion de défiance, peut mettre en jeu.

Ces trois moyens, dont le pouvoir législatif dispose pour intervenir dans la politique extérieure, ne sont que des moyens indirects, car en aucun cas il ne peut se substituer aux organes compétents.

II

Il faut maintenant préciser le rôle joué par chacune des deux Chambres.

La Chambre des Lords, que l'on étudiera d'abord, est à l'origine même du système parlementaire, selon l'antique expression de la grande Charte (1) qui nommait « les archevêques,

(1) STUBBS. *Select Charters illustrative of English Constitutional History*. Clarendon-Press, Oxford, 1888, p. 296. La grande Charte 1215.

évêques, abbés et les comtes et barons, en tête du Conseil du Roi ». Cette formule fut reprise par la pétition des droits faite à Sa Majesté par : « les Lords spirituels et temporels et les Communes » (1).

Très puissante au début la Chambre des Lords a perdu aujourd'hui une grande partie de son pouvoir. Cette « *capitis diminutio* » a été le résultat de nombreuses réformes dont la dernière remonte à 1911. A partir de cette date, la majorité libérale des Communes a réduit singulièrement les prérogatives des Lords en matière financière ; c'est là le fait de l'évolution démocratique de l'Angleterre.

Le recrutement de la Chambre des Lords a toujours été aristocratique, autrefois aristocratie du sang, aujourd'hui aristocratie de l'argent et du talent. Parmi les Lords se trouvent donc, à côté des descendants des grands feudataires, les hommes éminents élevés à la pairie en raison des services qu'ils ont rendus à la monarchie anglaise. Les pairs anglais représentent, par conséquent, l'élite de la nation.

Dès le début de l'histoire de l'Angleterre, ils n'admirent pas toujours intégralement les propositions faites par le Gouvernement, et ils furent souvent un centre de résistance avec lequel le Souverain devait compter. Le pouvoir exécutif remédia à cet inconvénient par une pratique connue sous le nom de *fournées de pairs* : chaque fois que le Gouvernement était en opposition avec la Chambre haute, il menaçait les Lords de leur ajouter de nouveaux collègues ; souvent, la simple menace était suffisante, car les Lords étaient trop imbus de leur grandeur pour souhaiter voir d'autres hommes politiques devenir leurs égaux. Si leur résistance subsistait, le Souverain nommait alors le nombre de pairs qui lui était nécessaire pour assurer sa majorité : C'est ainsi qu'en 1711, lorsque devant la Chambre haute vint la discussion du traité d'Utrecht, la Reine Anne, pour avoir une majorité tory, fut obligée de créer 12 nouveaux pairs (2).

(1) *Id.*, page 515. La pétition des Droits, 1628.

(2) D. Oswald DYKES, *Source Book of Constitutional History from 1660*, p. 20.

A différentes époques, cette pratique fut remise en usage : Lloyd George, en particulier, l'appliqua fréquemment.

Néanmoins, il y a parmi les Lords des hommes de tout premier plan, qui ont généralement une connaissance très développée des problèmes internationaux, et c'est ce qui fait du reste l'intérêt des débats sur les affaires étrangères à la Chambre haute. Les conseils donnés par certains de leurs membres y sont écoutés avec profit par le Gouvernement.

Il est arrivé que pour certains problèmes de politique extérieure, la solution soit fournie par les Lords. C'est ce qui se passa au sujet de la Conférence Navale en 1908. Cette dernière avait été convoquée à Londres le 4 Décembre, afin d'élaborer les règles qu'appliquerait une cour internationale des Prises, dont le projet avait été adopté par la seconde Conférence de La Haye.

Le Cabinet Asquith déposa un « *Prize bill* » adaptant la législation anglaise aux décisions acceptées par le Gouvernement à la Conférence de Londres. Ce projet de loi passa à la Chambre des Communes sans difficulté, mais l'opinion publique anglaise y était opposée et le Gouvernement libéral profita du refus des Lords de l'accepter pour enterrer son *bill* d'une manière définitive. La Chambre des Lords imposa ainsi au Gouvernement libéral le point de vue de l'opinion publique anglaise.

Dans d'autres cas, le Cabinet lui-même reconnaît la compétence de la Chambre des Lords en matière de politique étrangère. Ainsi, dans un débat récent du 14 Novembre 1932 sur le désarmement aérien, Lord Hailsham (1) affirme, au nom du Gouvernement, que les ministres qui se rendent aux conférences internationales savent qu'ils ne peuvent prendre aucun engagement liant la nation sans le soumettre à la ratification de chacune des deux Chambres du Parlement, ce qui, du reste, n'empêche pas le Gouvernement d'accepter les tentatives d'accords. Certains membres de la Chambre haute auraient

(1) *Manchester Guardian*, 15 Novembre 1932.

voulu avoir sur l'action gouvernementale un contrôle plus absolu encore, et si l'on avait suivi les conseils de Lord Halsbury, il aurait fallu soumettre tous les détails des négociations à chacune des deux Chambres du Parlement. Lord Hailsham lui répondit en lui expliquant que ce point de vue ne pouvait être admis par le Gouvernement, car c'était supprimer sa liberté d'action dans les négociations internationales, et l'on serait dans l'impossibilité d'arriver même à un simple projet d'accord.

Cependant, la Chambre Haute possède une compétence reconnue en matière de politique étrangère. Aussi, certains esprits, comme Ponsonby, avaient proposé dès 1915 (1) de faire des Lords une assemblée spécialisée dans les questions internationales. Il prévoyait en outre une modification de leur recrutement dans le sens démocratique. Ce projet n'eut pas de suite, mais il permet de constater, lorsqu'on connaît la personnalité de son auteur, que même les esprits les plus avancés considèrent le maintien de la Chambre des Lords comme une nécessité pour l'équilibre du système parlementaire anglais (2).

III

La Chambre des Communes, contrairement à ce qui se passe pour la Chambre des Lords, se recrute au suffrage universel, selon les principes du système démocratique. Dès maintenant, il est bon d'affirmer que, même en ce qui concerne la politique extérieure, elle a une prépondérance marquée sur la Chambre des Lords, car par le jeu du système majoritaire, elle contrôle tous les actes du Parlement en matière politique, financière et législative.

(1) PONSONBY. *Democracy and Diplomacy*, p. 59.

(2) M. Ponsonby est entré du reste à la Chambre Haute quelques années plus tard sur la proposition du Premier Ministre travailliste Ramsay MacDonald.

Bryce (1) a montré ce qu'était exactement la Chambre des Communes : elle est le miroir de l'opinion publique, mais jusqu'à une certaine époque, les problèmes intérieurs l'ont intéressée beaucoup plus vivement que les questions extérieures. Cela se comprend, car il est impossible de demander au Ministre des Affaires Etrangères de fournir à une Assemblée aussi nombreuse des détails qui demandent souvent une grande discrétion.

Le Gouvernement aura donc la facilité d'agir sans publicité. Cela lui sera d'autant plus aisé qu'il dispose à la Chambre basse de la majorité parlementaire. Les problèmes internationaux étant souvent complexes, il sera rare de voir de longues discussions s'établir sur la politique extérieure du Gouvernement. Les membres de la majorité s'efforceront de ne pas poser des questions qui pourraient le gêner. Quant à ceux de l'opposition, ils seront aussi très discrets, songeant au jour où leur parti aura lui-même à affronter les difficultés du pouvoir.

De plus, si l'on s'en rapporte aux remarques de Ponsonby, ainsi qu'il le reconnaissait dans un discours de 1918 (2), on constate qu'au fur et à mesure que les majorités sont plus à gauche, les problèmes de politique intérieure préoccupent davantage les membres du Parlement. Plus le nombre des Députés travaillistes ou libéraux extrémistes augmente, plus on voit que le nombre de ceux qui connaissent les questions de politique extérieure diminue. C'est ce qui avait déjà été dit, dès 1916, par Mr. G. Lowes Dukinson (3).

En Angleterre, et dans beaucoup d'autres pays, il est permis d'affirmer que l'avènement de la démocratie provoque une diminution de l'intérêt que l'on porte à la politique extérieure. Les nouvelles classes affranchies concentrent naturellement tout leur effort sur les questions de législation intérieure, car c'est

(1) BRYCE. *American Commonwealth*, Tome I, page 219.

(2) DE WITT, C. POOLE. *The conduct of Foreign relations under democratic conditions*, p. 145 et suivantes.

(3) Mr. G. LOWES DUKINSON. *Atlantic Monthly* aug. 1916, page 149. *Democratic contrôl of Foreign policy*.

d'elles que dépendent directement leurs conditions de vie. Cette préoccupation, de plus en plus, a retenu le temps et l'attention du Parlement.

Si l'on s'en rapporte aux statistiques qui ont été faites à ce sujet, on s'aperçoit que de 1801 à 1810, période de guerre, la politique extérieure a occupé 27 pour 100 des débats, tandis que de 1880 à 1890 qui fut une ère de paix, les débats sur les affaires étrangères n'ont occupé que 12 pour 100 des séances parlementaires. Evidemment, ces statistiques n'ont qu'une portée relative, mais on peut reconnaître qu'entre la fin et le début du xix^e siècle, les Anglais se préoccupent de moins en moins de ce qui se passe en dehors de l'Empire britannique. D'autre part, il y a toujours, en ce qui concerne l'élaboration de la politique extérieure, uniformité de doctrine entre les différents partis, source de force et d'unité de la diplomatie britannique. Balfour, du reste, le reconnaît dès avant la guerre (1) et sa déclaration est confirmée par celle des leaders des autres partis ; Sir Edward Grey en effet, dit en 1911 que l'on peut attribuer l'indifférence (2) des Communes, en matière de politique extérieure, à la mauvaise organisation du travail parlementaire. Ainsi, dans la période d'avant-guerre, les problèmes internationaux ont peu préoccupé les représentants de l'opinion publique anglaise.

Après la grande épreuve que fut le conflit de 1914 pour tous les peuples du monde, l'esprit public a profondément évolué. Les différents faits qui se sont succédés depuis la guerre ont amené un rapide développement des idées modernes, et les peuples ont fait leur éducation au point de vue international. L'Angleterre n'a pas échappé à ce mouvement, et les dernières crises ministérielles ont, plus ou moins, une cause dans les événements mondiaux.

On peut en trouver un exemple frappant dans la chute du Cabinet Mac Donald en 1924. Le Premier Ministre a été amené à remettre sa démission à la suite de la politique extérieure

(1) PONSONBY, *Democracy and diplomacy*, p. 121.

(2) Parl. Deb. 5^e série, XXIV, 240.

qu'il avait entreprise à la Société des Nations, en faveur du protocole de Genève, en Russie pour l'amélioration des rapports Anglo-Soviétiques, et en Egypte sur la question du Soudan. Il faut donc admettre qu'aujourd'hui les problèmes internationaux préoccupent de plus en plus la vie parlementaire anglaise. C'est, du reste, ce que prouve l'évolution constatée dans les débats aux Communes.

Comme on l'a déjà dit, les questions de politique intérieure continuent à intéresser davantage les parlementaires anglais. Mais il est utile de reconnaître qu'à l'heure actuelle l'indépendance du pouvoir exécutif, quant à l'élaboration de la politique extérieure anglaise, est plus restreinte que jamais. En ce qui concerne la politique étrangère, si un incident quelconque se produisait et s'il était réglé de manière à porter atteinte soit à la législation anglaise, soit au budget, le Gouvernement anglais ne pourrait prendre une décision valable qu'après s'être expliqué devant les Communes.

Pour la poursuite d'une certaine diplomatie à l'égard d'un pays étranger, le Souverain se trouvera toujours limité dans son initiative dès qu'une question de crédits ou de législation se posera, puisqu'alors il sera obligé d'en référer aux Communes : La Chambre en profitera pour lui demander des explications, et si elles sont jugées insuffisantes, elle aura toujours la faculté de mettre en jeu la responsabilité ministérielle.

Deux problèmes, celui de la guerre et celui du « treaty making power » qui feront, du reste, l'objet d'une étude séparée, exigeront l'intervention du Parlement sous certaines conditions.

Todd (1) a affirmé que la déclaration de la guerre est une prérogative royale, mais comme pour entreprendre une guerre d'importantes dépenses seront indispensables, le Gouvernement ne pourra les engager qu'après avoir obtenu des Communes les crédits nécessaires.

(1) Todd, *Parliamentary Government in England*, p. 195.

De plus, depuis la déclaration des Droits de 1688, le maintien d'une armée régulière en temps de paix, sans le consentement du Parlement, est contraire à la loi. Ce consentement est donné chaque année pour un an par les Chambres. On l'appelle the « *annual mutiny act* », et depuis 1715 on y joint le code de justice militaire, sous le nom d' « *article of war* » : Tous deux, en 1881, ont été réunis sous le nom de « *army act* ». Celui-ci est annuel et chaque année son renouvellement doit être voté. Il y a donc là une possibilité pour les Communes de discuter un des côtés de la politique extérieure.

Quant à l'élaboration des traités, le gouvernement anglais, s'il a une liberté absolue pour les négocier, verra son action limitée par ce fait que la loi internationale imposée par l'accord diplomatique exigera une modification de la loi nationale qui passera devant la Chambre des Communes, si les deux textes ne sont pas conformes l'un à l'autre comme l'a remarqué Todd (1).

« Le Parlement a le droit de donner ou de refuser son approbation à celles des parties du traité qui ont besoin d'une sanction législative pour avoir force et effet. Par exemple, si le traité introduit une modification de la loi criminelle ou municipale, des règles sur l'extradition des criminels, des changements dans les tarifs ou les règlements commerciaux ». De semblables affirmations sont données par d'autres auteurs comme Anson. Dans tous ces cas, le Gouvernement doit se soumettre au contrôle de la Chambre des Communes ; ce n'est pas une simple formalité, c'est une obligation. Afin de renforcer ce contrôle, depuis 1924, les cabinets travaillistes se sont engagés à déposer sur le Bureau des Communes tout accord signé par le Gouvernement avec une puissance étrangère pendant une période de 21 jours. Cette mesure, du reste, avait été prise par les socialistes pour répondre à la pratique de la diplomatie secrète qu'ils avaient condamnée pendant la guerre.

En dehors de cette activité législative et financière, c'est encore la Chambre basse qui exerce le contrôle politique.

(1) Todd. *Parliamentary Government in England*, pages 207 et 208.

Devant les Communes, en effet, se pose la question de la responsabilité ministérielle. A l'origine, on avait adopté la procédure de l'« *impeachment* » qui consistait dans la mise en accusation des ministres fautifs par les Membres de cette Assemblée, devant la Chambre des Lords transformée en Haute Cour. Avec la diminution du pouvoir des Pairs et l'évolution du système démocratique, à l'« *impeachment* » devant la Chambre Haute, s'est substituée la responsabilité ministérielle devant la Chambre des Communes. Celle-là, selon les circonstances, après avoir reçu les explications du Gouvernement, adoptera ou refusera les actes diplomatiques dont le Cabinet aura pris l'initiative.

IV

S'il existe un déséquilibre entre les deux assemblées du fait de l'évolution du régime parlementaire en Grande-Bretagne, on ne peut nier l'existence d'un contrôle indirect, principalement de la part de la Chambre des Communes, sur les principaux actes de la diplomatie anglaise. Lorsque l'opinion publique s'oppose à la politique suivie, la Chambre basse est là pour donner un avertissement au Gouvernement, ou même pour le renverser dans certains cas.

V

1. ANSON : Law and custom of the constitution.
2. JOSEPH-BARTHELEMY : La conduite de la politique étrangère dans la démocratie.
— Démocratie et politique étrangère.
3. JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ : Traité de droit constitutionnel.
4. BRYCE : American Commonwealth.
5. CHOW : Le contrôle parlementaire de la politique étrangère en France, en Grande-Bretagne, et aux Etats-Unis.
6. G. LOWES-DUKINSON : Atlantic monthly. Democratic control of Foreign policy. (Août 1916).
7. D. OSWALD DYKES : Source book of constitutional history from 1660.
8. LOWELL : Government of England.
9. PONSONBY : Democracy and diplomacy.
10. STUBBS : Select charters illustrative of English constitutional History.
11. TODD : Parliamentary government in England.
12. DE WITTE C. POOLE : The conduct of Foreign relations under democratic conditions.

CHAPITRE III

La Procédure Parlementaire

SOMMAIRE

	PAGES
Son rôle dans l'exposé de la politique extérieure.....	42
I. — Motions et votes.....	43
« King's speech » et « Address ».....	43
« Foreign Office Vote ».....	44
Motions	44
II. — Questions parlementaires.....	46
Leur importance dans certains problèmes interna- tionaux	46
III. — Publications de documents diplomatiques.....	50
IV. — La Commission des Affaires Etrangères.....	51
Son absence en Angleterre.....	51
Projets de commissions pour les Affaires Etrangères.	51
Avantages et Inconvénients.....	53
Opinion de Grey.....	54
« « Balfour	55
Comités extraparlimentaires des partis.....	56
V. — Conclusion	57
VI. — Bibliographie	58

Dès 1914, Sir Edward Grey avait reconnu que l'efficacité du contrôle parlementaire de l'activité du Ministre des Affaires Etrangères dépendait surtout de la procédure adoptée pour l'examen des questions de politique extérieure : aussi faut-il maintenant, après avoir exposé les éléments du pouvoir législatif, analyser quels sont les différents moyens d'action mis à la disposition des membres du Parlement, pour recevoir des informations de la part du « Foreign Minister ».

En Angleterre, comme dans tout pays parlementaire, la procédure est sujette à de nombreuses modifications. Cependant, on peut réunir sous trois rubriques différentes les moyens de s'instruire dont se sert un député intéressé par les problèmes de la politique extérieure.

En premier lieu, lorsqu'une question de politique étrangère préoccupe un membre du Parlement, il peut demander à ce propos un débat par le dépôt d'une *motion* ; il pourra, de plus, profiter du vote du budget des affaires étrangères ou du « *King's Speech* » pour le provoquer.

Ensuite, sur les sujets d'une moindre importance, les députés ou lords peuvent poser des *questions* au Ministre pour recevoir ses explications. D'autre part, une question peut toujours être à l'origine d'un débat sur la politique étrangère, puisque son auteur peut la transformer en motion à sa volonté.

A côté de ces moyens, il existe une troisième source d'informations dans la publicité donnée à certains documents diplomatiques sur la demande des Chambres ou l'initiative du « Foreign Office » : la mesure la plus intéressante à ce sujet est d'origine travailliste : c'est l'engagement pris par le Gouvernement Mac Donald en 1924 de publier tout accord international.

Enfin, il restera à étudier le problème posé par l'institution d'une commission des Affaires Etrangères : Elle a donné lieu à de nombreuses discussions de principes se rattachant à la procédure parlementaire.

I

Dès l'ouverture du Parlement, il est donné à ses membres une occasion de discuter la politique étrangère du Souverain. C'est, en effet, le Roi lui-même qui ouvre la session. Il prononce alors ce qu'on appelle le « *King's speech* ». Quelquefois ce discours est lu par le Lord Chancelier : cela se produisit pour George I^{er} qui ne savait parler qu'allemand, et pour la Reine Victoria, puisque aucune tradition n'était établie en ce qui concernait les femmes. Dans le cas où le roi est absent, c'est le Lord Commissioner qui le remplace. (1).

Ce discours est un acte politique d'une très grande importance, parce que les déclarations qu'il contient, engagent la responsabilité du Cabinet tout entier. Généralement, il comporte deux parties, dont la première est réservée à l'exposé de la politique extérieure sur laquelle le Roi s'explique pour le passé, et fournit quelques indications pour l'avenir. Au « *King's speech* » le parlement répond par l'« *Address* » dont sont chargés deux de ses membres choisis par le Premier Ministre (2). Autrefois l'« *Address* » suivait point par point le « *King's speech* » ; aujourd'hui, elle ne comporte plus qu'un court remerciement suivi d'un long débat qui s'engage immédiatement. Celui-ci se divise en deux parties distinctes : l'une se rapportant à la discussion de la politique générale du Gouvernement ; l'autre à celle des amendements déposés par l'opposition, exprimant la plupart du temps l'étonnement qu'elle a eu de ne pas voir traiter certaines questions dans le discours du Roi.

(1) G. R. M. CAMPION. *An introduction to the procedure of the House of Commons*, p. 82-83.

(2) L'usage veut qu'ils soient en habit.

Cette discussion est très longue puisqu'elle dure deux à trois semaines ; si les amendements déposés par l'opposition, aussi bien en matière de politique étrangère qu'intérieure, ne sont pas acceptés par le Gouvernement, un vote défavorable au Cabinet peut seul l'amener soit à dissoudre le Parlement, soit à se démettre du pouvoir.

D'autre part, la discussion des lois de finances offre une chance de connaître la politique extérieure lorsque vient en discussion le budget des affaires étrangères. C'est ce que l'on appelle en Angleterre le « *Foreign Office Vote* ». Ponsonby (1) fait remarquer que ce serait l'occasion recherchée pour obliger le Gouvernement à s'expliquer sur la façon dont il comprend les problèmes internationaux, mais il constate que l'usage est contraire à ses vœux. En effet, le vote du budget des affaires étrangères exige tout au plus un ou deux jours de débats, et la plupart du temps l'exposé du Secrétaire d'Etat est bref et insuffisant. Aussi, propose-t-il, à ce sujet, d'instituer une discussion obligatoire de plusieurs jours dans laquelle, après avoir entendu tous les orateurs, le Ministre devrait s'expliquer longuement sur l'activité du « *Foreign Office* ».

Si, de plus, l'on tient compte des statistiques se rapportant aux vingt « *supplies-days* » pour lesquels l'opposition elle-même fixe l'ordre du jour, on constate que trois et demi seulement sont réservés à la discussion de la politique étrangère. Au moment de l'« *Appropriation bill* », voté à la fin de chaque année financière, il y a encore une possibilité pour l'opposition d'ouvrir un débat sur la politique étrangère, en deuxième ou troisième lecture. Cela cependant ne se produit que très rarement.

A côté de ces différents moyens de procédure, il existe, en outre, à la disposition des parlementaires qui s'intéressent à la vie internationale, celui des « *motions* » ; les types en sont variés et nombreux. Si une question a été posée à un ministre, et que sa réponse ait été jugée insuffisante, le député peut la transformer en motion afin d'exiger un vote du Parlement, dont le

(1) PONSONBY. *Diplomacy and Democracy*, p. 71.

résultat peut être défavorable au Cabinet. Ce sera, par exemple « *a motion to adjourn for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance* » (1). Généralement, le Ministre s'expliquera et donnera les éclaircissements demandés.

Les autres formes de motions sont : les motions de confiance, de défiance ou de censure, ou encore celle pour laquelle le « *speaker do leave the chair on going into committee of supplies* » (2).

L'ensemble de ces motions concerne tant les problèmes de la politique intérieure que ceux de la politique extérieure. A ce sujet, il est bon de rappeler que chaque motion déposée a pour conséquence la mise en jeu de la responsabilité ministérielle par la nécessité d'un vote.

Dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, le Premier Ministre ou le Ministre des Affaires Etrangères enfin, prendra sur lui d'amener un débat sur un problème particulièrement grave de la politique extérieure. C'est ce qui se produisit en 1911, où devant les rumeurs particulièrement dangereuses d'un conflit prochain, Asquith, alors Chef du Cabinet libéral, crut sage de déposer une motion « *that the foreign policy of his Majesty's Government be now considered* » (3) permettant au Gouvernement de s'expliquer sur la question.

On voit, dès maintenant, que les députés ont fréquemment l'opportunité de demander un débat sur la politique étrangère. S'ils ne le font pas, c'est parce que la politique intérieure les préoccupe davantage, et qu'ils songent peut-être au jour où leur parti sera au pouvoir, comptant ainsi profiter, de la part de leurs adversaires, de la discrétion dont ils ont fait preuve.

(1) Une motion demandant l'ajournement du débat, afin de discuter une question précise, urgente, d'intérêt public.

(2) « Le Président quitte son fauteuil pour que l'Assemblée se transforme en Commission ».

(3) « Afin que la politique de sa Majesté soit étudiée. »

PONSONBY, *Democracy and diplomacy*, p. 52.

JOSEPH-BARTHELEMY, Rapport fait au nom de la Commission de Règlement sur des modifications aux règlements Chambre des Députés 1925.

II

Les *questions* sont les demandes d'informations aux ministres sur certains points de la politique; elles peuvent être posées sur toutes sortes de sujets, économiques, financiers, sociaux et diplomatiques, etc...

Trois fois par semaine, au début de chaque séance, trois quarts d'heure sont réservés à l'examen des questions. Elles jouent dans la vie parlementaire anglaise un rôle extrêmement important. En ce qui concerne celles relatives à la politique extérieure, elles étaient posées, par exemple, à la Chambre des Communes deux fois par semaine : le lundi où les questions du Foreign Office venaient en second, et le mercredi où elles passaient en premier. Parmi ces questions, il faut faire une distinction, celles « *with a star* » (avec une astérisque) auxquelles le ministre interpellé doit répondre oralement en séance publique, les autres questions « *without a star* » n'exigeant qu'une réponse écrite.

Le « Foreign Minister » reçoit ces questions au Ministère des Affaires Etrangères où les députés les ont adressées par écrit. Elles sont réparties entre les différents services intéressés qui préparent la réponse du Ministre, celui-ci n'ayant en effet ni le temps, ni les connaissances détaillées nécessaires pour la rédiger. Au jour fixé où la question doit venir en séance publique, le Ministre des Affaires Etrangères lui-même, ou son Sous-Secrétaire d'Etat s'il ne peut être présent, vient fournir, avec le dossier préparé par ses services, les explications demandées.

En matière de politique étrangère, le système des questions parlementaires a soulevé de très nombreuses critiques, parce que son application était délicate et reconnue parfois inefficace. En effet, quand le Ministre est interrogé sur des problèmes particulièrement dangereux, il ne peut répondre qu'évasivement, par une simple oui ou non, et étant donnée la responsabilité

qui lui incombe, il ne peut que s'engager d'une façon très limitée, car il doit toujours réserver sa liberté d'action diplomatique. De deux choses l'une : ou il répondra à la question posée directement, et il risque de compromettre sa situation à l'étranger par une indiscretion, ou au contraire par son refus de donner des précisions il indisposera le Parlement. Ainsi, les questions en matière de politique étrangère seraient peut-être inutiles.

Si cependant l'on s'en réfère aux statistiques, il faut admettre que le nombre des questions, regardant aussi bien la politique extérieure que la politique intérieure, s'est augmenté d'une façon considérable depuis les cinquante dernières années. D'après Redlich (1) en 1847, vingt-neuf questions dans la session de cette année furent posées seulement aux Ministres sur tout sujet. En 1885, 3.345, et en 1901 : 6.648. On doit donc constater que la pratique de cette procédure fut un succès, et on est obligé de reconnaître que, quelles que soient les critiques dont ce système a été l'objet, avec les améliorations apportées par les différents règlements, son application se montre aujourd'hui très utile.

C'est ainsi que pour la solution de certains problèmes internationaux, les questions ont eu une influence directe sur l'attitude du Ministre des Affaires Etrangères. Trois exemples de l'histoire parlementaire d'après-guerre le prouvent :

1° Au sujet de l'admission de l'Allemagne en 1926 avec un siège permanent au Conseil de la Société des Nations, il fut question d'attribuer, pour maintenir l'équilibre européen, des sièges permanents au Brésil, à la Pologne et à l'Espagne. La France y était favorable et l'Allemagne hostile. Des promesses avaient été faites, particulièrement par la France à la Pologne. Le Foreign Minister d'alors, Sir Austen Chamberlain, était favorable à cette solution. Mais lorsque des questions furent posées à ce sujet par des membres des Communes, le Foreign Office se rendit compte de l'hostilité de l'opinion publique contre l'ex-

(1) REDLICH. *The Procedure of the House of Commons*, vol. II, p. 244, note 2.

tension projetée du Conseil de la Société des Nations. Chaque jour, de nouvelles questions montraient le mécontentement de la Chambre quant à l'attitude du ministère. L'une d'entre elles est particulièrement caractéristique (1). « C'est le vœu exprimé par la Chambre des Communes disait Mr. Bethick Lawrence dans ses explications à ce sujet, autant qu'il lui est permis d'exprimer son opinion dans un seul sens : s'il correspond au sentiment général du pays... je crois qu'il est extrêmement dangereux pour un Ministre des Affaires Etrangères de se dresser contre la volonté publique du pays et de cette Chambre. Il ne peut aller en effet contre la volonté du Parlement et de la Nation ». Devant une telle opposition, Sir Austen Chamberlain fut obligé de modifier son attitude, il abandonna la Pologne et l'Espagne que soutenait encore la France. Seule l'Allemagne entra à la Société des Nations, avec un siège permanent ; par cette méthode de procédure, l'opinion publique anglaise avait imposé son point de vue à son Ministre des Affaires Etrangères.

2° Dans le problème anglo-égyptien, les questions parlementaires ont joué encore un rôle. En 1929, le Gouvernement travailliste, revenu au pouvoir, pratiqua avec l'Egypte une politique des plus conciliantes, estima que le Sirdar Lord Lloyd, son représentant en Egypte, n'était pas l'homme voulu, et le rappela brusquement sans explication. En même temps, il promit l'ouverture de négociations nouvelles au Cabinet égyptien. En Angleterre, aux Lords et aux Communes, il y eut une vive opposition contre un tel procédé. A la Chambre Haute, le 29 Juillet 1929 (2), Lord Salisbury demanda des explications sur l'attitude du Gouvernement dans le problème anglo-égyptien. Lord Reading demanda le texte du télégramme de rappel de Lord Lloyd. Lord Parmoor et Lord Passfield répondirent qu'ils n'avaient pas le texte du télégramme. La Chambre des Lords fut froissée par un tel procédé. Cette discussion eut une reper-

(1) House of Commons, Debates CXCII 1684.

(2) JOSEPH-BARTHELEMY. *La conduite de la politique étrangère dans les démocraties*, p. 119.

cussion immédiate aux Communes. L'opinion s'inquiéta, de nombreuses questions furent posées au Ministre des Affaires Etrangères, et des allusions faites aux concessions que le Gouvernement avait acceptées au sujet du Soudan ; enfin, devant l'hostilité du sentiment public anglais pour la poursuite d'une telle politique, le Ministère Mac Donald ralentit les négociations qu'il avait entreprises avec l'Egypte.

3° Enfin, en ce qui concerne les rapports anglo-soviétiques, le Cabinet travailliste entreprit de renouveler une politique favorable à la Russie ; certains de ses actes donnèrent lieu à critique et les conservateurs en profitèrent pour poser des questions insidieuses dans les deux Chambres, afin de dresser l'opinion publique contre cette nouvelle tendance du gouvernement socialiste. Ce fut là l'une des raisons de la chute du Ministère Mac Donald. En 1929, nouvel effort du Labour Party dans le même sens ; l'opposition conservatrice reprit sa campagne anti-soviétique, et ce fut encore après une série de questions posées devant le Parlement britannique que l'opinion publique perdit la confiance en ses chefs socialistes, ce qui devait amener la réaction nationale de l'hiver 1931.

Il ne faut pas exagérer l'importance de ce moyen de procédure, mais il est certain que les questions devant le Parlement britannique attirent l'attention du sentiment public anglais sur des points qui éveillent sa sensibilité.

Bryce (1) dans une étude qu'il a faite sur la procédure parlementaire, reconnaît que la « la Chambre des Communes a, en vertu de « cette » pratique d'interroger les ministres, des moyens de savoir quelle politique ils adoptent dans les affaires extérieures : si elle n'approuve pas cette ligne de conduite, elle fait connaître son opposition ». Les exemples que l'on vient de donner confirment cette thèse.

(1) BRYCE. *Treatment of international questions by Parliaments in European countries*. The U. S. A. (Miscellaneous), p. 26, N° 5, 1912.

III

Il existe un dernier mode d'information pour le Parlement, c'est celui qui consiste dans la publication de certains documents diplomatiques. Ce sont d'abord les « *Parliamentary papers* » qui sont des documents concernant les affaires extérieures, que le Gouvernement fait publier afin d'éclairer l'opinion sur certains problèmes internationaux. Cette publication se fait soit à la demande des Chambres, soit sur l'initiative du Ministre (1). Le Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères a, du reste, pleins pouvoirs pour tenir secret tout document qu'il croit utile de soustraire au public pour raison d'Etat. C'est dans ces conditions que le Gouvernement fera connaître sous la forme de « *blue books* » les correspondances diplomatiques sur des événements que le Parlement aura intérêt à connaître. D. P. Myers (2) affirme à ce sujet que l'Angleterre est le seul pays où la correspondance diplomatique soit publiée d'une façon honnête et régulière. La publication de documents diplomatiques effraie à bon droit les hommes d'Etat de la vieille école ; mais le parti socialiste anglais considère que la diplomatie secrète a été l'une des causes de la grande guerre. C'est pourquoi cette question de la publication de documents diplomatiques est en relation directe avec les graves problèmes du secret d'Etat. Aussi, lorsque en 1924 le Labour Party a accédé pour la première fois au pouvoir, se rappelant les déclarations qu'il avait inscrites dans son programme, il décida que tout

(1) REDLICH. *Procedure of the House of Commons*, II, p. 40-3.

(2) D. P. MYERS. *The control of Foreign relations* (Am. Pol. Sci. Rev. II, 45 Feb. 1917).

DE WITTE C. POOLE. *The conduct of Foreign relations under Democratic conditions*, p. 113.

accord signé avec une puissance étrangère serait déposé pendant 21 jours sur le bureau du Parlement, afin d'être porté à la connaissance de ses membres. C'est là le dernier succès de ceux qui sont partisans d'une diplomatie sur la place publique.

Cette rapide étude de la procédure parlementaire permet de constater que tout membre du Parlement anglais qui veut se renseigner sur l'activité diplomatique de son pays peut le faire s'il en a fermement l'intention, et surtout lorsqu'elle touche à des points sur lesquels l'opinion britannique est particulièrement sensible.

IV

En Angleterre, à l'intérieur des Chambres, on ne trouve pas de commission ou comité chargé de l'étude des questions les plus importantes. Il n'y a pas, comme en France, de commissions des Finances ou des Travaux Publics ou des Affaires Etrangères qui sont des assemblées réduites, d'une quarantaine de membres, où chacun se spécialise dans l'étude des problèmes à résoudre ; cette pratique de la division du travail par commission se rencontre dans la plupart des pays ayant adopté le régime parlementaire. Seule parmi les grandes nations, la Grande-Bretagne s'est toujours refusée à suivre un tel système. Cependant, la question a été posée souvent au Parlement britannique. De nombreux auteurs et quelques parlementaires ont été partisans de la constitution d'un « *foreign affairs committee* » sur le modèle continental ou américain. Plusieurs projets prévoyant son organisation furent déposés au Parlement, en 1914, 1919, 1924, 1928 et 1931.

Une motion de 1918 demandait à la Chambre des Communes (1) « la constitution d'une commission des Affaires Etrangères

(1) BUELL. *International relations*, p. 749.

res représentant tous les partis des groupes de la Chambre, dans le but d'établir *un canal régulier de communications entre le Ministre des Affaires Etrangères et la Chambre des Communes*, pour provoquer de nombreuses explications sur les questions de politique extérieure et pour permettre aux membres de cette Assemblée de s'accoutumer aux problèmes internationaux courants, ce qui donnerait à la Chambre la possibilité d'un contrôle plus direct sur la conduite générale de la politique extérieure ».

Tous les projets qui ont été déposés à ce sujet se sont inspirés des mêmes idées ; Sidney Low suggère la constitution d'un « *Joint committee* » composé de 12 membres des Communes et de 8 Lords élus au scrutin proportionnel pour la durée de la législature de la Chambre basse (1), soit cinq ans si la dissolution n'est pas prononcée. Dans le projet Ponsonby (2), on prévoit la constitution d'une Commission pour chaque Chambre, chacune de ces Commissions devant se garder de porter atteinte à l'indépendance du Ministre des Affaires Etrangères, qui doit agir sous sa seule responsabilité. Elles comprendront 30 à 50 membres, se réunissant régulièrement pour écouter les explications que le Secrétaire d'Etat fournira soit sur leur demande, soit de sa propre initiative : celui-ci devra leur procurer, en outre, tous les documents qu'il lui sera possible de leur communiquer ; ces réunions seront publiques, sauf exception.

Le rôle de ces Commissions sera moins de contrôler la politique étrangère que d'informer et de guider la critique du Parlement. La Commission de la Chambre des Communes qui est le seul organe représentatif de la nation aura une influence prépondérante.

La Commission des Affaires Etrangères peut donc avoir une

(1) Comité mixte. JOSEPH-BARTHÉLEMY. *Démocratie et politique étrangère*, p. 238.

(2) PONSONBY. *Democracy and diplomacy*, p. 86 et suiv.

grande utilité, mais comme toute institution, elle a les défauts de ses qualités. Ses avantages sont nombreux (1) :

1°) une telle commission fournit au Parlement la possibilité d'un contrôle plus efficace sur les questions de politique extérieure.

On a déjà eu l'occasion de remarquer qu'en cette matière, l'intervention des députés était assez peu fréquente. Seuls quelques-uns d'entre eux posent des questions au Ministre : les réponses qu'on leur donne sont rarement claires car le Secrétaire d'Etat désire conserver avant tout sa liberté d'action. Quand les membres du Parlement sont mécontents, ils peuvent toujours déposer une *motion de censure* : mais ce moyen est dangereux, car s'il entraîne la chute du Cabinet, il peut avoir pour les députés une conséquence néfaste, la non-réélection. De plus, s'ils n'approuvent pas la politique extérieure du Gouvernement, ils peuvent être, par contre, de chauds partisans de sa politique intérieure, aussi mieux vaut-il éviter à tout prix une crise ministérielle. Ainsi s'explique la discrétion des parlementaires sur les questions de politique extérieure, et leur ignorance des différents problèmes internationaux : si une crise extérieure se produit, la Chambre approuvera systématiquement le Ministre, après avoir écouté ses explications sans songer à les discuter. Tous ces inconvénients concernant la politique générale d'un pays seront évités si quelques membres compétents sur les matières internationales se réunissaient régulièrement pour les étudier et les expliquer, lorsque le besoin s'en ferait sentir à leurs collègues.

2°) De même, la constitution d'une Commission permettrait de remédier à la coutume incommode qui veut qu'un ministre n'ait le droit d'entrer que dans la Chambre dont il fait partie, car le Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères pourrait toujours venir s'expliquer devant ce comité, quelle que fut son ori-

(1) Sidney Low. *The governance of England*, p. 299 et suivantes.
JOSEPH-BARTHELEMY. *Le travail parlementaire et le système des commissions*, 1934.

gine parlementaire. La Chambre dont il ne fait pas partie pourrait ainsi profiter indirectement de ses explications.

3°) Enfin, les membres d'une Commission des Affaires Etrangères investis d'un prestige personnel, pourraient critiquer, avec plus de poids et plus de profit, les actes du Ministre des Affaires Etrangères.

Par contre, une telle Commission a des inconvénients notoires :

1°) On a constaté, après une longue expérience, qu'une discussion entre plus de dix personnes était assez souvent sans utilité et sans résultat pratique.

2°) D'autre part, il est dangereux de confier des secrets d'Etat à des assemblées trop nombreuses, car quelle que soit l'honorabilité de ses membres, il y a toujours des indiscretions. Ce sont surtout ces objections qui ont frappé les hommes d'Etat anglais de tous les partis, et c'est pourquoi ils n'ont jamais cru bon d'adopter une telle institution. Même les socialistes qui étaient partisans de cette réforme, une fois arrivés au pouvoir, n'ont pas cru devoir l'adopter. Aussi est-il utile, avant d'en terminer avec cette étude, de connaître les opinions de quelques-uns des hommes d'Etat anglais les plus illustres.

Sir Edward Grey, l'un des leaders du parti libéral, prononça le 29 Mars 1913 un discours dans lequel il exprima sa pensée de la façon suivante (1) :

« Dans quelle mesure la Chambre peut-elle contrôler l'administration du Foreign Office ? Je crois qu'elle peut la contrôler comme celle de tout autre département ministériel. Elle la contrôle par le fait qu'elle a le pouvoir de voter le budget de chaque ministère, et le budget n'est pas voté s'il n'y a pas approbation de la gestion de l'administration. Je doute fort que la Chambre puisse devenir un organe d'administration. Imaginez-vous une Commission des Affaires Etrangères à laquelle tout le travail du « Foreign Office » devrait être soumis avant d'être exécuté... je crois que c'est une lourde erreur de penser qu'une

(1) PONSONBY. *Democracy and Diplomacy*, p. 56 et suiv.

commission puisse vraiment administrer... Rendre l'administration dépendante d'une Commission aurait pour résultat d'amener cette administration à l'inaction, cela c'est la vraie question que la Chambre pose quand elle parle de contrôle de la politique extérieure... La Chambre est un organe de délibération, elle fait les lois, elle examine la politique et donne au Cabinet son approbation ou non, selon le cas posé. La Chambre ne peut vraiment transformer aucun système de commission en un organe exécutif. Elle doit se contenter d'une position telle que le Cabinet demeure le seul véritable organe de l'Exécutif responsable devant le Parlement, auquel l'administration doit être laissée tout en étant examinée par le Parlement. »

Balfour, leader du parti conservateur, donna son opinion en 1914 devant le « Select Committee » chargé d'étudier la procédure de la Chambre des Communes. Il affirmait qu'une Commission des Affaires Etrangères ce serait la diplomatie au grand jour, ayant comme principale conséquence d'envenimer les opinions publiques, et de faciliter les conflits au lieu de les apaiser. En 1918, il s'exprima avec plus de franchise encore : « Quel est le rôle du « Foreign Office » dans ce pays. Il ne poursuit pas d'étranges et secrets desseins. Le peuple anglais le sait et le comprend. Le difficile est de mener à bien au jour le jour les négociations, et c'est le rôle des services diplomatiques. Contrôler la diplomatie ne consiste qu'à envenimer les sentiments du public par une excitation réciproque de deux pays, grâce à une presse complice, ce qui se termine généralement par une catastrophe internationale.

» Quand on veut perfectionner la machine parlementaire, il faut prendre bien garde de l'affaiblir. La Chambre n'est pas un organe de l'Exécutif, et vouloir faire des comités de 40 à 50 membres pour amputer l'Exécutif, est un moyen inefficace et mauvais. Confondre l'administration avec la législation et la critique n'est pas démocratique. Vous devez contrôler, mais pas de cette façon-là. Vous connaissez la ligne générale de notre politique, et si vous la trouvez mauvaise, faites-nous tomber.

» Voulez-vous contrôler tous les actes des fonctionnaires ? vous n'êtes pas fait pour agir ainsi, ils ne le sont eux-mêmes pas davantage. Aussi, suis-je opposé à ce projet qui n'est pas démo-

cratique. La diplomatie d'aujourd'hui se conduit comme une discussion entre deux fermiers qui ont des relations d'affaires communes. Les conversations privées qui percent les murs ont généralement d'excellents résultats. Les difficultés sont plus facilement aplanies, car lorsque le public s'empare d'une affaire il s'excite dessus. Je ne dis pas que le public doit rester ignorant, au contraire, il doit être au courant de la politique générale. Les traités secrets existent quelquefois et ce peut être un mal nécessaire : Deux pays discutent et signent avec en tête l'idée de défendre réciproquement leurs intérêts. Le « Foreign Office » doit être seul à décider s'il peut ou non publier des négociations, traiter confidentiellement ou publiquement. C'est la thèse du bon sens, et, au surplus, nous avons tous la même commune politique étrangère britannique. » (1).

Ces deux exemples nous montrent comment deux hommes d'Etat anglais, d'opinion différente, mais ayant tous deux assumé la charge du pouvoir, repoussent le système des commissions parlementaires en raison de ces inconvénients. On pourrait citer encore des déclarations identiques d'autres hommes politiques ; aussi, tout ceci tend à prouver que, quels que soient les arguments favorables à un tel système, il n'est pas conforme à l'esprit anglais ; il est probable qu'on n'en verra pas l'application d'ici longtemps, tous les essais en ce sens ayant échoués.

En achevant cette étude, il est curieux de voir que si les commissions sont rejetées par tous les partis à l'intérieur du Parlement, chacun d'entre eux, dans son organisation politique propre, conserve ses comités qui étudient séparément tous les grands problèmes de son programme : leur succès s'explique par ce que ces comités réunissent seulement des gens ayant les mêmes opinions, aussi l'opposition en est absente et la critique y sera moins acerbe et plus concluante. Dans les comités du parti travailliste, les éléments non parlementaires sont

(1) Parl. Deb. House of Commons CIV 865-76.

même les plus influents. En fait, le gouvernement consulte toujours les comités de son parti, il connaît leurs décisions, et il peut toujours concilier sa politique avec les solutions adoptées dans de telles réunions.

V

D'après l'exposé qui vient d'être fait, on a pu relever les nombreuses lacunes qui existaient dans la procédure parlementaire anglaise : la principale c'est l'absence d'une commission des Affaires Etrangères ; cela semble étrange dans un pays où est née la démocratie. Cependant, l'esprit traditionaliste de la Grande-Bretagne explique aisément qu'un système parlementaire, cité comme un modèle, continue à fonctionner dans les mêmes conditions, puisque jusqu'ici elles se sont montrées satisfaisantes ; aucune modification n'est donc à prévoir, et l'on peut en conclure avec Redlich (1) « que, même en ce qui concerne la politique étrangère, il n'y a pas de doute que le cabinet fournit à la Chambre des Communes et au public, beaucoup plus d'informations qu'il n'en est donné actuellement par le Gouvernement de n'importe quel autre pays d'Europe. »

(1) REDLICH. *The procedure of the House of Commons*, Vol. II, page 42.

VI

1. JOSEPH-BARTHELEMY : Le travail parlementaire et le système des Commissions.
2. — La conduite de la politique étrangère dans les démocraties.
Démocratie et politique étrangère.
3. JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ : Traité de droit constitutionnel.
4. BRYCE : Treatment of International questions in European Nations:
The U. S. A. Miscellaneous.
5. G. F. M. CAMPION : An introduction to the procedure of the House of Commons.
6. D. P. HEATLEY : Diplomacy and the statuts of International relations.
7. SIDNEY LOW : The Governance of England.
8. D. P. MYERS : The contrôl of Foreign relations.
9. PONSONBY : Democracy and Diplomacy.
10. REDLICH : The procedure of the House of Commons.
11. DE WITT, C. POOLE : The conduct of Foreign relations under Democratic Conditions.

Documents et périodiques :

Parliamentary Debates

— House of Lords

— House of Commons.

CHAPITRE IV

COLLABORATION DU LÉGISLATIF ET DE L'EXÉCUTIF DEVANT LES PROBLÈMES DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE

SOMMAIRE

	PAGES
I. — Rivalité et collaboration des pouvoirs législatif et exécutif	60
II. — Efforts du Parlement pour rétablir l'équilibre en faveur du pouvoir exécutif.....	61
Effets indirects de son contrôle politique.....	62
Pratique parlementaire.....	63
Extension du problème dans le cadre de l'Empire et dans le cadre de la Société des Nations.....	65
III. — Unité et continuité de la politique anglaise.....	65
Consultation des « Leaders ».....	66
Consultations des Ministres des Dominions.....	66
IV. — Conclusion	67
V. — Bibliographie	68

I

On a défini, dans les chapîtres qui précèdent, le rôle joué par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, dans la conduite de la diplomatie anglaise : La coutume constitutionnelle reconnaît au pouvoir exécutif un certain nombre de prérogatives, et tous les auteurs comme Anson, Blackstone, Todd, en donnent une liste à peu près semblable : La principale c'est l'initiative que possède le Souverain en matière de politique étrangère. Par contre, le Législatif n'a pas de pouvoir précis : selon les circonstances, il sera appelé à connaître plus ou moins des problèmes de la politique extérieure, mais si son pouvoir est vague, néanmoins, par le contrôle indirect qu'il exerce sur l'activité du Ministre des Affaires Etrangères, il peut l'arrêter dans son action quand il le veut, en votant contre lui.

Entre ces deux pouvoirs il y a donc une rivalité naturelle, et plus le sentiment national se développe sous l'influence d'une éducation démocratique, plus le Législatif, qui représente ce sentiment aura tendance à demander des explications à l'Exécutif dont le rôle se trouvera, par conséquent, battu en brèche : aujourd'hui, on assiste donc à une lutte entre l'Exécutif qui entend maintenir ses prérogatives, et le Législatif qui prétend rendre efficace le contrôle qu'il est en droit d'exercer sur la politique étrangère : C'est ce que résume fort bien cette phrase de Lowell : « Le Cabinet doit toujours avoir le doigt sur le pouls du Parlement et spécialement de sa majorité. » (1).

Cette opposition entre les deux pouvoirs est normale, puisque chacun tend par sa nature à être absolu et ne trouve sa limite que dans l'autre ; cependant l'esprit traditionnaliste

(1) LOWEL. *Government of England*. Vol. I, p. 326.

anglais a surmonté les difficultés qui auraient pu naître d'un tel état de choses. Au lieu d'envenimer une lutte qui aurait porté atteinte au régime, il a permis une collaboration de ces deux pouvoirs, chose d'autant plus remarquable que la limite qui les séparait n'était pas fixe.

Aussi, faut-il montrer maintenant comment s'est établie cette collaboration de deux pouvoirs rivaux, source d'unité et de continuité pour la politique anglaise.

II

Il existe, comme on l'a expliqué précédemment, un déséquilibre original entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en faveur du premier, mais sous l'influence des idées démocratiques, les représentants du peuple se sont rendu compte des droits qu'ils avaient le devoir d'exercer. Aussi, est-il utile de rappeler à ce sujet les efforts qu'a faits le Parlement britannique pour intervenir utilement dans les Affaires Etrangères. Il l'a fait de deux façons : d'une part, en essayant de s'octroyer certains droits par le vote de motions, restreignant l'indépendance du pouvoir exécutif dans ses initiatives diplomatiques. et d'autre part par une pratique parlementaire qui est à l'origine d'une coutume aujourd'hui bien établie, et qui consiste dans la menace de son contrôle politique ultérieur.

1°) Dans les cinquante dernières années, la Chambre des Communes s'est efforcée, avec plus ou moins de succès, de préciser le rôle du Parlement en matière de politique étrangère. En 1886, il fut déposé à la Chambre basse une motion dont l'effet aurait été le suivant : « Selon l'opinion de la Chambre, il n'est pas juste d'entrer dans une guerre, de contracter des engagements impliquant une lourde responsabilité pour la nation, et d'annexer des territoires à l'Empire, sans en référer au Parlement ou sans son consentement. »

Cette motion fut sur le point d'être votée puisqu'elle ne fut repoussée qu'à quatre voix de majorité. On avait été persuadé

cependant par cet argument que la responsabilité ministérielle était un garant suffisant de contrôle. (1)

A la fin de la guerre en 1918, une autre motion, à laquelle on a déjà fait allusion dans le chapitre précédent, fut déposée pour demander l'institution d'une Commission des Affaires Etrangères à laquelle appartiendraient des représentants de tous les partis et de tous les groupes de la Chambre, dans le but « d'être un canal régulier de communications entre le Ministre des Affaires Etrangères et la Chambre des Communes pour provoquer de nombreuses explications sur les questions de politique extérieure, et pour permettre aux Membres de cette Assemblée de s'accoutumer aux problèmes internationaux, ce qui donnera à la Chambre la possibilité d'un contrôle plus direct sur la conduite générale de la politique extérieure. » Un débat de quatre heures suivit la discussion de cette motion. Le « Labour Party » et le Parti Libéral la soutinrent en affirmant que toute politique secrète serait impossible, et que le contrôle du Parlement serait vraiment efficace. (2)

La motion fut votée par acclamation dans une Chambre vide, bien que des membres éminents du parti conservateur, comme Mr. Balfour, y fussent opposés. Dans la suite, du reste, ce vote n'eut pas de résultat, mais cependant on reconnaissait unanimement que les déclarations qui avaient été faites par le « Foreign Minister » dans la période précédant la guerre avaient été tout à fait insuffisantes.

2°) A côté de cet effort législatif, il est bon de rappeler comment le Parlement britannique a influencé indirectement par la menace de son contrôle politique, dans certaines circonstances, l'action du pouvoir exécutif. A cet égard, plusieurs exemples de l'Histoire parlementaire anglaise sont frappants. C'est ainsi qu'en 1782, l'opinion publique anglaise était lasse de la lutte qu'on avait entreprise contre les colonies britanniques.

(1) HANSARD. 3^e série, Tome CCC III 1386, 1400, 1420.

(2) Parl. Deb. 5^e série, CIV, 841-902.

Le Parlement représentant cet état d'esprit obligea le gouvernement à renoncer à la guerre et à traiter avec les révoltés.

Dans les premiers mois de 1919, Lloyd George avait rendu public son fameux mémorandum sur les réparations, dont la tendance était nettement conciliatrice ; cependant, il n'était pas du goût de la majorité kaki qui venait de sortir triomphante de la dernière consultation électorale ; aussi, 370 membres du Parlement se réunirent-ils pour lui envoyer un télégramme lui enjoignant de sauvegarder de la façon la plus énergique les droits financiers de l'Empire, sans tenir compte de la capacité de paiement de l'Allemagne. Le télégramme avait été rédigé de façon si comminatoire que Lloyd George fut obligé de se rendre immédiatement à Londres pour rassurer la Chambre sur les intentions du Gouvernement, conformément au désir qu'elle avait exprimé. (1)

En 1922, ce fut encore l'opposition du Parlement britannique qui obligea Lloyd George à démissionner à la suite de la politique maladroite qu'il avait suivie dans le Proche Orient. Enfin, ce sont les réactions défavorables de la Chambre des Communes sur les rapports Anglo-Soviétiques qui forcèrent le Gouvernement de Ramsay Mac Donald à se retirer à la fin de 1924.

Il est donc permis de remarquer que, dans certaines occasions, le Parlement a imposé son point de vue au pouvoir exécutif. Celui-ci du reste, respectueux des pouvoirs des Chambres, l'a toujours admis, sauf dans quelques cas exceptionnels. C'est à la suite de concessions réciproques entre l'Exécutif et le Législatif qu'est née une collaboration qui a permis de donner toute son efficacité à la politique étrangère anglaise. (2)

Parlant à la Chambre des Lords, au moment des conversations militaires et navales britanniques de 1912, Lords Lansdowne faisait allusion à des obligations sacrées ; mais quelle valeur auraient-elles conservée, de quel poids aurait été l'entente cordiale si le Parlement britannique n'avait pas approuvé

(1) BARUCH. *Making of the reparations and economic sections of the Treaty*, p. 4 et suiv.

(2) TODD. *Parliamentary Government in England*, p. 204-205.

son Ministre des Affaires Etrangères lorsqu'il s'expliqua aux Communes le 3 Août 1914 ? De même, chaque fois qu'une question importante de politique étrangère s'est posée, soit en matière de guerre, soit en matière de traité, l'agrément du Parlement a été considéré comme indispensable. C'est, du reste, ce que reconnut Lloyd George lorsqu'il soumit certaines parties du traité de Versailles à la sanction législative de la Chambre des Communes. « Je crois », disait-il, « que d'après la Constitution, certaines parties du traité doivent être soumises à la Chambre, mais si la Chambre est d'avis de rejeter le traité, elle a naturellement tout pouvoir pour le faire. » (1). Ainsi, en matière de traité, la Couronne a un droit absolu de ratifier un accord en dehors du Parlement, mais si le Gouvernement essuie un vote défavorable, il ne peut, sans violer les principes de la responsabilité ministérielle, passer outre à la volonté des Chambres. Cette collaboration du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif est une résultante des faits et non des principes. Le Cabinet, en effet, ne peut rien faire sans la confiance du Parlement, c'est-à-dire de l'opinion publique, dont il est la représentation directe.

Si l'on regarde maintenant le problème de l'élaboration de la politique extérieure dans toute son étendue, on s'aperçoit que l'Angleterre est seulement le centre d'une collectivité plus vaste: l'Empire. Or, les différentes parties de celui-ci ont évolué profondément dans le cadre de la Société internationale ; les Dominions, par exemple, sont devenus des « self-governments », ayant leur pouvoir législatif et leur pouvoir exécutif particuliers. Le nouveau problème consistera à mettre d'accord entre elles les politiques de ces différents gouvernements. C'est dans un esprit de collaboration nouveau qu'il faudra déterminer l'intérêt général, en dépit d'intérêts particuliers souvent contradictoires. Le Gouvernement de la Métropole, par le prestige de son passé, aura un rôle prépondérant. C'est en vue de la réalisation d'un tel programme que les hommes d'Etat des Dominions se

(1) *Times*, 13 Fév. 1919.

rencontrent avec ceux de la Grande-Bretagne pour déterminer la ligne que devra suivre la politique extérieure de l'Empire. C'est là l'un des buts des conférences impériales, et dans une réunion de ce genre l'on étudia, en 1921, la question du maintien ou de la rupture de l'alliance anglo-japonaise que posait l'invitation des Etats-Unis à la conférence de Washington sur le désarmement naval et le problème du Pacifique. (1)

Enfin, si l'on s'élève du plan mondial au plan humanitaire, on ne peut négliger le rôle joué par les parlements anglo-saxons dans l'Assemblée des Nations. L'Empire britannique est l'un des membres les plus influents de la nouvelle organisation internationale de Genève. Il a pris des engagements qui, dans une certaine mesure, limitent la liberté d'action dont disposaient autrefois les dirigeants de sa politique extérieure, et qu'est-ce que le Pacte de la Société des Nations, sinon un moyen par lequel les Gouvernements peuvent être traduits devant leur Parlement et les Parlements du monde entier, afin d'y être jugé par l'opinion publique nationale et internationale.

III

La complexité des problèmes internationaux n'a pas empêché cependant la Grande-Bretagne de maintenir la continuité et l'unité de sa politique étrangère. Elle y est parvenue par l'emploi d'une pratique dont elle a étendu, du reste, l'application.

Si l'on s'en réfère à une déclaration de Balfour, il n'y aurait qu'une seule politique étrangère anglaise. Cela est assez exact, d'abord parce que en Angleterre il faut reconnaître que les problèmes de politique intérieure ont toujours attiré davantage

(1) LEWIS. *The International statutes of the British self-Government Dominions. The British year book of international law*, 1922-23.

l'attention des députés. C'est ce qui explique que la politique extérieure ait été souvent négligée par les différents partis. Par exemple, avant la guerre, les cabinets libéraux réunissaient derrière eux tout leur parti pour ce qui concernait les questions intérieures, alors que, par contre, pour les problèmes internationaux personne n'était du même avis, mais comme les députés avaient pour principale préoccupation les réformes sociales qu'ils avaient promises au pays, ils toléraient une politique étrangère qu'ils ne comprenaient pas ou qu'ils n'approuvaient pas. (1)

A côté de cette indifférence, il faut reconnaître que les chefs de parti ont généralement une connaissance approfondie des affaires extérieures. Aussi, chaque fois que le gouvernement au pouvoir se trouve sur le point de prendre une décision dont les conséquences auront une importance pour l'avenir de la nation, il n'hésitera pas, en dépit des divergences d'opinions, à venir consulter les leaders du parti ou des partis qui se trouveront alors dans l'opposition. Cette pratique est ancienne ; c'est ainsi qu'à l'un des moments les plus critiques du conflit anglo-boer, le gouvernement conservateur n'a pas hésité à demander au chef du parti libéral Campbell Bannermann son avis sur la situation. En 1914, Mr. Asquith s'informa auprès des leaders du parti conservateur pour connaître leur opinion sur une entrée éventuelle de l'Angleterre dans un conflit mondial.

Depuis la guerre, ce n'est plus seulement les membres de l'opposition que l'on consulte, mais les premiers Ministres des Dominions, sans l'avis desquels le gouvernement de Londres ne prendrait plus une décision grave engageant l'avenir de l'Empire britannique.

(1) Walter LIPPMANN. *The Stakes of Diplomacy*, p. 201.

IV

Lorsque Lord Rosebery quitta le Gouvernement à la fin de 1895, il déclarait au sujet de la politique extérieure de son pays (1) : « S'il existe une chose que j'aimerais voir se poursuivre après moi, c'est la suivante : lorsque je suis venu pour la première fois au Foreign Office comme secrétaire d'Etat, j'ai eu à cœur de défendre et maintenir le principe de continuité de la politique étrangère anglaise ; mon point de vue fut toujours que quelles que fussent nos divergences en matière de politique intérieure, nous devons garder un front uni à l'extérieur... donnant ainsi toujours l'impression aux Gouvernements étrangers d'avoir affaire à une grande, unanime et puissante nation. » Voilà l'œuvre que la collaboration des pouvoirs législatif et exécutif a su réaliser et maintenir dans le cadre de l'Empire, conformément à la tradition de l'esprit public anglais.

(1) KENNEDY. *Old Diplomacy and New*, p. 65.

V

1. JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ : Traité de droit constitutionnel.
2. JOSEPH-BARTHELEMY : Démocratie et Politique étrangère.
3. BARUCH : « Making of the Reparations and economic sections of the Treaty ».
4. BLACKSTONE : « Commentaries on the Law of England ».
5. CHOW : Le contrôle parlementaire de la politique étrangère en Grande-Bretagne, en France et aux Etats-Unis.
6. JÈZE : Chronique constitutionnelle. Revue du Droit public 1916, p. 618.
7. LEWIS : « The International statutes of the British self government Dominions ». British year book of international law. 1922-23.
8. Walter LIPPMANN : « The Stakes of diplomacy ».
9. LOWELL : « Government of England ».
10. PONSONBY : « Democracy and Diplomacy ».
11. TODD : « Parliamentary Government in England ».
12. TOCQUEVILLE : De la Démocratie en Amérique, Vol. I, Chap. IV, p. 120-121.

Documents et périodiques :

13. HANSARD, 3^e série CCCIII.
5^e » CIV.
Parl. Deb. Lords 1914
» » Commons 1905
» » » 1919

PARTIE II

PRINCIPAUX PROBLÈMES DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DEVANT LE PARLEMENT ANGLAIS ET LES PARLEMENTS DE L'EMPIRE

CHAPITRE PREMIER

Le “ War making Power ”

SOMMAIRE

	PAGES
I. — Le « War making power ». Définition.....	70
II. — Différents systèmes prévus pour l'application du « War making power ».....	71
Système absolutiste	71
Système parlementaire	72
Système intermédiaire	73
III. — Pratique parlementaire tirée des exemples fournis par l'Histoire anglaise depuis 1832.....	74
A) Guerres d'importance secondaire :	
Guerre afghane. Guerre de l'opium. Guerre de Chine. Guerre Anglo-Persanne. Guerre Anglo- Ethiopienne. Guerre Anglo-Egyptienne.....	75
B) Guerres d'importance Nationale :	
Guerre de Crimée. Guerre des Boers. Guerre de 1914.....	80
C) Résultats d'un siècle de pratique parlementaire...	90
IV. — Conclusion	91
V. — Bibliographie	92

« La guerre, a dit Clausewitz, c'est encore la politique étrangère continuée les armes à la main. Elle est menée par les soldats, commencée et conclue par la diplomatie (1). C'est ce que les Anglais appellent, sous une autre forme le « *war making power* », c'est-à-dire le pouvoir exercé en vue de la guerre, comprenant les négociations préliminaires, les accords militaires, la déclaration de guerre, la poursuite de la guerre et la conclusion des armistices.

C'est un pouvoir extrêmement dangereux, surtout dans les temps modernes, où les répercussions d'une guerre sont imprévisibles : aussi, a-t-on tendance aujourd'hui à éliminer la guerre comme moyen de résoudre les conflits dans les relations internationales. Bien que, selon la célèbre formule lancée par l'« Union of democratic Control » « *Democracy means peace* », la Démocratie signifie la paix, et malgré les tendances pacifiques du peuple anglais, la Grande-Bretagne a engagé un certain nombre de guerres ; il importe d'étudier quelle fut et quelle serait à cet égard l'action du Parlement. Le « *War Making power* » appartient à la Couronne, c'est-à-dire au Roi, au pouvoir exécutif représenté en fait par le Cabinet, expression de la majorité parlementaire. C'est la Couronne qui, d'après la coutume constitutionnelle et les auteurs (2) a la responsabilité de conduire les négociations, de déclarer la guerre, de diriger les armées, de veiller à leur approvisionnement, et de cesser les hostilités en temps opportun.

Il est bon de rappeler que le « *War making power* » n'est qu'une partie de l'ensemble de la politique extérieure d'un pays :

(1) JOSEPH-BARTHELEMY. *Démocratie et politique étrangère*, p. 256.

(2) TODD. *Parliamentary Government in England*, VI, p. 351-82.
ANSON. *Law and Custom of the Constitution*, II, par. II, p. 97-112.
BURGESS. *Political science and constitutional law*, II, p. 202,
PONSONBY. *Democracy and diplomacy*, p. 78,

souvent il n'est que le corollaire du « *treaty making power* ». Ainsi, en 1914, la déclaration de guerre a été la conclusion de toute une série de négociations diplomatiques du côté de l'Entente ; ce sont les conversations militaires et navales de 1912 qui ont facilité l'entrée en guerre rapide de la Grande-Bretagne aux côtés de la France. Si de semblables conversations n'avaient pas eu lieu, il est probable que l'attitude du gouvernement anglais eut été différente.

II

Cependant, il ne faudrait pas croire que l'application de ce « *War making power* » n'ait pas donné lieu à des discussions. On s'est surtout préoccupé de savoir dans quelle mesure le Cabinet était indépendant de sa majorité et du Parlement pour l'exercice de ce droit. Plusieurs opinions ont été émises à ce sujet :

a) Dans un premier système inspiré des traditions monarchiques, le Roi et son Cabinet seraient libres de s'engager dans la guerre sans avoir à consulter leur Parlement, car ils seraient seuls capables de juger à quel moment il leur faut défendre l'honneur et les intérêts du pays. Le Gouvernement est donc libre de déclarer la guerre et, cette déclaration faite, les Chambres sont dans l'obligation juridique de soutenir celui-ci pour la poursuite des opérations militaires. La guerre est une chose trop grave pour que le Parlement puisse imposer son contrôle politique (1).

Voici comment s'exprimait Disraeli, alors leader de l'opposition, le 31 mars 1854, au sujet de la guerre de Crimée : « Le pouvoir de déclarer la guerre est la prérogative de la Couronne.

(1) JOSEPH-BARTHÉLEMY. *Démocratie et politique étrangère*, page 304.

Je considère cette prérogative comme une prérogative réelle. Si sa Majesté envoie un message au Parlement, et nous informe qu'elle trouve nécessaire d'engager la guerre, j'estime que ce n'est pas pour nous une occasion de rechercher l'opportunité ou l'inopportunité de l'opinion qui a guidé sa Majesté. C'est notre devoir, en pareilles circonstances, de rallier le trône et d'attendre d'autres occasions d'apprécier la politique de sa Majesté. »

Palmerston allait plus loin. C'est ainsi qu'au sujet d'un conflit avec la Perse lorsqu'il disait, le 11 juillet 1857 : « Je nie que la doctrine d'après laquelle la Couronne n'a pas le droit de faire la paix ou la guerre sans une communication préalable et un accord préalable avec le Parlement, soit une partie de la Constitution ».

Certains soutiennent aujourd'hui encore une telle théorie. Ils l'étendent même dans ce sens que le Parlement, lorsque la Couronne, sans en référer à ce dernier, a engagé des dépenses pour la guerre, n'aurait pas le droit de refuser les crédits et d'exercer son « *purse power* ». C'est pourquoi un député irlandais déclarait en 1917 : « Quand la Nation est engagée dans une guerre, l'idée de refuser des crédits à l'armée ne peut venir à personne ». Dans le cas contraire, le Parlement manquerait à ses devoirs, en paralysant l'initiative et l'action gouvernementale.

A cela, ils ajoutent que si l'on consultait le Parlement, ce serait l'occasion de longues et vaines discussions qui amèneraient du retard dans la gestion d'affaires où la rapidité de la décision est essentielle ; et on justifierait l'opinion de ce publiciste anglais qui appelait le Cabinet de son pays : « *The too late committee* » — « Le Comité trop tard ». Un tel raisonnement conduit logiquement à la négation complète de toute idée de contrôle parlementaire en matière de « *War making power* ».

b) Une autre opinion, diamétralement opposée à la précédente, est celle soutenue par Lord Ponsonby (1). Il reconnaît le « *War making power* » comme une des prérogatives de la Couronne, et d'après lui la déclaration de guerre est un acte de

(1) PONSONBY, *Democracy and diplomacy*, p. 78 et suiv.

l'Exécutif qui est pris, à un moment donné, pour des raisons stratégiques. Mais le Gouvernement ne devrait pas s'engager dans une guerre sans en référer aux Chambres et sans obtenir leur agrément. Il constate que, sans le consentement du Parlement, le gouvernement anglais s'est laissé engager dans des guerres inutiles, et souvent même sans déclaration préalable. Cela était possible lorsque l'opinion publique n'était pas avertie, mais aujourd'hui, et surtout quand on songe aux conséquences désastreuses d'une guerre moderne, l'opinion publique et la majorité parlementaire qui en est le reflet et la volonté exprimée doivent être consultées, car elles ne s'engageront pas à la légère, et bien souvent elles mettront un frein à l'activité parfois aventureuse de leur Gouvernement : Elles n'ont pas toujours donné, il est vrai, des exemples de calme et de sang froid ; dans certaines circonstances, elles ont fait preuve d'un chauvinisme exacerbé, mais cela prouve seulement qu'il est nécessaire de fournir au sentiment populaire une éducation appropriée.

c) Enfin, dans une troisième opinion plus modérée et plus conforme à la pratique parlementaire, le Président Lowell (1) explique qu'il y a deux sortes de guerre : celles qui menacent la sécurité de l'Etat, et celles qui ne la menacent pas. Pour la première catégorie, le Parlement doit faire front commun avec le Gouvernement. Quant à la seconde, le Parlement a un droit de critique absolue ; il doit veiller à la tranquillité du pays, et son rôle se manifeste par un contrôle financier et politique. Dès maintenant, on peut reconnaître à nouveau que le « war making power » est une prérogative de la Couronne, mais pour l'exercer elle doit demander l'ouverture de crédits aux Chambres. D'autre part, les règlements militaires forment un code de lois votées chaque année par le Parlement, et toute modification doit lui être soumise.

(1) LOWELL. *Public opinion in war and peace*, p. 228.

(2) HALSBURY. *The laws of England*, IV, p. 417, 420, 421.

Les événements de l'Inde en fourniront une preuve (1). Le Gouvernement indien, aussi longtemps qu'il resta sous le contrôle de la Compagnie des Indes (East India C^o) put entreprendre toutes les actions militaires désirées tant que la Compagnie fut en mesure de les financer, sans intervention du Parlement anglais. Par l' « *act* » de 1858, les pouvoirs de la Compagnie sont remis au Gouvernement britannique, et il fut déclaré que, excepté le cas de prévention ou de répression d'une invasion actuelle des possessions de sa Majesté, ou de nécessité urgente et soudaine, les revenus de l'Inde ne pourraient, sans le consentement des deux Chambres britanniques, être appliqués aux frais d'une expédition militaire au-delà de ses frontières.

Cependant, la vieille prérogative reste intacte à certains égards. Durant la guerre de 1914, il y eut des changements dans les attributions des divers départements ministériels, en dehors de toute action du Parlement. Cela était dû au caractère mondial que prenait le conflit : il fallait à tout prix renforcer le pouvoir exécutif ; c'est dans ces conditions que le 10 décembre 1916, sur l'initiative de Lloyd George, on concentre tous les pouvoirs dans les mains d'un « *war Cabinet* » comprenant quelques Ministres seulement : le Premier Ministre, le Chancelier de l'Echiquier, le Lord Président du Conseil, et deux Ministres sans portefeuille. C'était en quelque sorte la dictature d'un comité. Quelques mois plus tard, les premiers Ministres des Dominions devaient y participer.

III

Il faut maintenant rappeler succinctement l'attitude du Parlement britannique dans les conflits internationaux où l'Angleterre s'est trouvée engagée depuis le siècle dernier. On exami-

(1) FLOURNOY, *Parliament and war. The relation of the british parliament to the administration of foreign policy in connection with the initiation of war*, p. 9.

nera d'une part les guerres d'importance secondaire, dont la plupart ont été des expéditions à caractère colonial ou commercial, et d'autre part les guerres d'intérêt national : les premières ont donné lieu à de sévères critiques de la part des Chambres qui entendaient exercer un contrôle sur le « war making power », les secondes ont rallié toujours derrière elles la presque unanimité de l'opinion publique.

A) Les guerres d'importance secondaire :

1) *La guerre Afghane* (1837) (1).

Cette guerre eut pour origine la lutte d'influence russo-anglaise en Afghanistan ; Palmerston se trouvait au pouvoir comme « Foreign Minister ». Partisan de l'action, il avait donné carte blanche au Gouverneur de l'Inde, Lord Auckland, qui en profita pour dégager la frontière Ouest de cette possession en direction de Kandahar : du sang fut versé, de l'argent dépensé. Dans sa session de 1837-1838, le Parlement ne s'intéressa pas à la question, mais le 1^{er} octobre 1838 fut publié le plan du gouvernement Indien pour 1839. Devant l'énormité de l'entreprise, le Parlement commença à s'émouvoir (2). L'opposition avec Peel et Wellington exigea des explications (3) ; elle s'inquiétait trop tard, l'expédition venait de prendre fin, et le Gouvernement publia quelques documents (4) qui indiquaient dans quelles circonstances la guerre avait été déclarée ; dans ces papiers, du reste, on s'était contenté de montrer seulement les côtés favorables de l'affaire. Cela provoqua l'intervention aux Communes de Peel, Aberdeen et d'Ellenborough, à la Chambre Haute de Lord Brougham, qui protestèrent contre l'attitude du Gouvernement et l'accusèrent d'avoir violé une résolution des Chambres interdisant toute extension de l'Empire Indien. Le Cabinet répondit en faisant connaître la correspondance originale entre Auckland et Palmerston. Toutefois, un

(1) FLOURNOY. *Op. cit.*, p. 18.

(2) W. A. FORBES. *The Afghan war*, p. 8 et 9.

(3) Hansard, XLV, 19, 20, 95, 96. XLVI, 791.

(4) *Indian papers* 1839, n° 4.

contrôle efficace du Parlement était devenu impossible, puisque la guerre venait de se terminer; celui-ci avait seulement marqué le point.

2) *La guerre de l'opium* (Novembre 1839).

Elle sortit d'un différend entre la Chine et l'Angleterre au sujet du trafic de l'opium. L'Angleterre avait en vue les profits de ses marchands et les autorités chinoises prétendaient défendre la moralité publique. Le 7 avril 1840, il y eut un débat aux Communes, le gouvernement ayant publié certains documents (1). Gladstone et Lord Stanhope protestèrent contre cette guerre injuste imposée aux Chinois. Par contre, l'opposition conservatrice blâmait la politique gouvernementale comme trop peu énergique, lui reprochant « son énorme et intolérable négligence ». Elle demandait la réunion d'un « select committee » qui étudierait l'affaire, mais voulait, avant tout, la continuation de la guerre. On pouvait donc conclure avec Sir George Stauton que le gouvernement avait « l'approbation tacite de toute la Chambre des Communes ».

En réalité, il n'y avait pas de divergence d'opinion au Parlement anglais qui soutint presque unanimement le pouvoir exécutif pendant l'un des épisodes les plus tristes de l'Histoire de la politique extérieure de la Grande-Bretagne.

3) *La guerre de Chine* (1856).

En 1856, un acte de piraterie fut commis par des bandits chinois sur la barque « Arrow » et la guerre éclata à nouveau entre la Chine et l'Angleterre ; l'incident fut connu à Londres pendant les vacances parlementaires, et c'est pourquoi les Chambres n'eurent pas à intervenir dans la question de la déclaration de guerre. Néanmoins, à leur rentrée, elles essayèrent de contrôler l'action du ministère en Extrême-Orient.

A la suite du discours du trône, Gladstone déclara que la Chambre des Communes devait être « *The Paramount power* » (2) de l'Etat, il ajouta que l'Angleterre ne devait pas

(1) Hansard, LIII, 739, 904, 905.

(2) Le pouvoir suprême.

être conduite à une guerre sans que la question ait été étudiée par la Chambre, et terminant sur le droit constitutionnel que possédait le Parlement de contrôler les dépenses, il dit: « C'est le devoir des Conseillers de la Couronne, lorsqu'ils statuent en faveur de la guerre, de venir à temps devant la Chambre des Communes, et de demander à celle-ci son avis » (1).

Devant l'opposition du Parlement, le Gouvernement démissionna, un Cabinet de coalition fut formé, il fit des élections en mettant en avant la personnalité de Palmerston qui avait poursuivi en Chine la politique condamnée par Gladstone.

L'opinion anglaise ayant rendu son verdict, le nouveau Parlement se réunit, groupant une majorité qui approuvait l'attitude de Palmerston : le Gouvernement avait remporté une victoire sans précédent, et au moment de la discussion des crédits militaires et navals pour les opérations de Chine, il n'y eut même pas de vote, les crédits furent accordés *sans « division »* (2).

4) *La guerre anglo-persane (1856-1857).*

L'Angleterre poursuivait sa politique d'expansion vers la Perse ; à la suite d'un incident qui s'était produit à la légation britannique à Téhéran, les hostilités éclatèrent une fois encore pendant les vacances parlementaires, aucun document diplomatique ne fut publié, et à l'ouverture du Parlement, on commençait déjà à négocier la paix. Aux Communes, Gladstone protesta à nouveau contre la violation des droits du Parlement dans l'application du « war making power » ; il avait expliqué dès 1856 que le droit constitutionnel de la Couronne de déclarer la guerre ne doit pas être employé pour contrevenir au droit constitutionnel du Parlement de contrôler les dépenses publiques (3). Aussi, au sujet du conflit anglo-persan, il affirma que les Communes « avaient le droit de contrôler les charges qu'imposaient les guerres, ainsi que leur préparation *avant le*

(1) Hansard, CLIV, 1914.

(2) Scrutin.

(3) Hansard, CXLI, 168.

fait de la déclaration de guerre et non après, c'est-à-dire avant que les opérations militaires aient été entreprises, afin d'assurer aux Communes leur libre jugement sur l'affaire et de savoir à quel point il se conciliait avec celui du Gouvernement » (1). Palmerston protesta contre cette théorie qui l'accusait d'avoir empiété sur les droits du Parlement. « Je suis parfaitement conscient que dans le cas d'une guerre avec l'une des grandes Puissances de l'Europe ou les Etats-Unis qui entraîne forcément de sérieuses conséquences, c'est le devoir du Gouvernement d'en appeler aux Chambres pour étudier les fondements de la querelle, et pour lui demander les moyens de poursuivre l'action, mais dans le cas d'un conflit avec une puissance comme la Perse, un pays éloigné, qui ne demande pas un effort considérable.... en appeler spécialement au Parlement et le réunir d'urgence, serait tourner en ridicule nos formes constitutionnelles » (2). Le Premier Ministre marquait donc bien la différence qu'il y a entre une guerre nationale et une guerre coloniale, alors que Gladstone soutenait le point de vue du Parlement auquel appartient le droit de contrôler les dépenses engagées pour faire la guerre.

5) *La guerre anglo-éthiopienne (1867-1868).*

Ce conflit éclata entre l'Angleterre et l'Abyssinie, à la suite de la prise de sujets britanniques comme otages par le Gouvernement éthiopien qui ne voulait pas les libérer. La guerre fut déclarée sans que l'on consultât le Parlement ; Gladstone protesta, prétextant que les crédits n'étaient pas votés pour des expéditions offensives, mais pour la défense de l'Empire. Disraeli qui était leader de la Chambre répondit que chaque fois qu'un Ministre pouvait en appeler au Parlement, c'était fort agréable pour lui parce que la responsabilité se trouvait dès lors divisée entre le Parlement et lui ; mais la chose devenait particulièrement difficile lorsque le Parlement était en vacan-

(1) Hansard, CXLVI, 1637.

(2) » XLIV, 167.

ces, ses membres étant dispersés dans tout le Royaume-Uni et à l'Etranger (1).

6) *La guerre anglo-égyptienne (1882).*

La question égyptienne se posa par suite de la désastreuse gestion financière d'Ismail-Pacha. La France et l'Angleterre se mirent d'accord pour lui imposer un contrôle financier, mais l'action des Puissances réveilla le nationalisme égyptien à la tête duquel se trouvait Arabi-Pacha. Des incidents éclatèrent à Alexandrie, nécessitant l'envoi d'une expédition militaire. La France et l'Angleterre, dont la rivalité en Egypte aurait été ravivée par le percement du canal de Suez, se mirent cependant d'accord pour envoyer leurs escadres devant Alexandrie.

Le Parlement britannique ne s'était pas intéressé à l'affaire, jusqu'au jour où les conservateurs avec Salisbury à leur tête, protestèrent contre la faiblesse de l'action gouvernementale. Les libéraux, mus par une vague de nationalisme, demandèrent les « *strong measures* » (2) que les conservateurs avaient réclamées. Des banquets allèrent jusqu'à réunir côte à côte les chefs des partis opposés.

Seul aux Communes, Sir Wilfrid Lawson demanda à Gladstone que *l'emploi des mesures de force conduisant à la guerre ne fût pas décidé sans consultation du Parlement*. Le parti libéral était, du reste, divisé, les libéraux radicaux et les Irlandais voulaient une politique de paix, d'autres comme Lord Stanley ne désiraient pas attaquer l'Egypte par fidélité à l'alliance turque et par sympathie pour l'Islam. Mais la majorité des Communes était en faveur des « *strong measures* », les industriels les réclamaient avec insistance. Survint le bombardement d'Alexandrie par l'escadre anglaise seule ; le gouvernement dut s'expliquer devant la Chambre, et après un débat de trois jours, il l'emporta par 379 voix contre 19.

L'opposition soutint le Gouvernement, affirmant que les mesures qu'il avait prises étaient justifiées par le droit inter-

(1) Hansard, CXC, 3012.

(2) « Les mesures énergiques ».

national, mais elle critiqua néanmoins la faiblesse de son action. Les libéraux restèrent divisés, certains ne pouvant approuver une politique qui ressemblait trop à celle de Disraéli. Toutefois, Gladstone avait avec lui la majorité du Parlement, bien qu'il n'eût pas consulté celui-ci sur le fait de la déclaration de guerre, et lorsque Sir Wilfrid Lawson le lui reprocha à nouveau, il répondit qu'il considérait avoir agi conformément à l'opinion du pays, et que si son point de vue n'avait pas été celui de la Nation, il aurait consulté les Chambres (1).

Cette attitude contradictoire de Gladstone s'explique par les difficultés gouvernementales dans lesquelles il se trouvait, à cause des divisions existant à l'intérieur de son parti, et par la rapidité des événements. Quoique nettement pacifiste, il se rallia aux vues des interventionnistes pour sauver son Cabinet et sa majorité libérale.

Dans tous ces conflits qui ont un caractère secondaire, la pratique parlementaire s'est précisée en ce sens que les Chambres ont, de plus en plus, un droit d'information et un droit de critique des actes de l'Exécutif se rapportant à la déclaration et à la conduite de la guerre, alors qu'au début le Gouvernement n'hésitait pas à mettre les Chambres devant le fait accompli.

B) Les guerres ayant un caractère national :

1) *La guerre de Crimée.*

En 1854, la rivalité anglo-russe sur la question des détroits, aiguisée par l'activité personnelle de l'Ambassadeur anglais à Constantinople, Lord Stratford, suscita un nouveau conflit en Orient : Le motif fut la question des Lieux Saints, c'est-à-dire la protection des chrétiens de l'Empire Ottoman que se disputaient les orthodoxes Russes et les Latins catholiques.

A ce moment, le ministère anglais était un Cabinet de coalition, divisé sur les problèmes de la politique extérieure : il réunissait Aberdeen d'une part, pacifiste, et Palmerston d'autre part, partisan de l'intervention, quoique Ministre de l'Intérieur.

(1) Hansard, CCLXXIX, 1715, 1716.

Le résultat fut une politique de compromis et d'atermolement qui dura jusqu'à la déclaration de la guerre.

A la session de 1853, le Gouvernement se refusa à la discussion, sous le prétexte de négociations en cours ; cependant, toute la Chambre connaissait la sympathie de Palmerston pour les Turcs, et la majorité était favorable à une telle politique ; la presse du reste soutenait ce point de vue. Pendant le « *Recess* » (1) du Parlement, on apprit le désastre de la flotte du Sultan à Sinope. L'Angleterre dut agir, mais les Ministres hésitèrent, car ils se demandaient s'ils ne devaient pas convoquer le Parlement avant d'entrer en conflit avec les Russes. Aberdeen, après avoir longuement hésité, le réunit au début de 1854 (2). La majorité du Cabinet était pour la paix, celle du Parlement pour la guerre.

De longs débats qui retardèrent l'action militaire eurent lieu à la Chambre des Communes, pendant que Lord Russell fit connaître l'opinion du Gouvernement (3). Disraéli exprima le mécontentement de l'opposition devant une attitude aussi indécise. Greville (4) résuma ainsi la position du problème politique : « Le Parlement supportera la guerre d'un cœur léger..... la Chambre des Communes et le pays étaient tellement belliqueux qu'ils étaient prêts à accorder tous les hommes et tout l'argent nécessaire pour une telle entreprise : ils n'avaient que la crainte de voir le Gouvernement ne pas en demander assez ».

Quant à la question de procédure parlementaire il n'y eut aucun vote émis sur la question de l'entrée en guerre. Le seul acte du Parlement fut l'acceptation sans protestation du « *navy estimate* » dont l'accroissement était considérable, et cela naturellement en prévision d'opérations militaires. Les longs débats sur la politique extérieure du gouvernement en Orient

(1) Vacances parlementaires.

(2) Russell à Aberdeen. 14 oct. 1853. *Aberdeen's correspondence*, p. 306.

(3) Hansard, CXXX, 906, 1202.

(4) GREVILLE. *Journal of the reign of Queen Victoria*, I, 139-140.

furent en quelque sorte une consultation du Parlement par le Cabinet. Les Députés et les Ministres furent du reste d'accord pour approuver ce mode de collaboration entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Lord Lyttelton l'expliqua fort bien. « *Cela a été et sera toujours l'habitude, le droit et le devoir du Parlement, de faire en détail le point de chacune des origines de la guerre* » (1). Palmerston reconnut d'autre part que ce contrôle des dépenses fournissait l'occasion d'explications pour le gouvernement, et provoquait de sa part la publication de certains documents (2). Cependant, l'Exécutif conserve la pleine responsabilité d'entrer dans la guerre, il en décide le moment précis, et le moyen par lequel il y parviendra. C'est pourquoi le Gouvernement déclara la guerre le 28 mars 1854 avant d'en communiquer la décision aux Chambres, dont l'acte de collaboration fut d'approuver purement et simplement l'attitude du Cabinet.

Le rôle joué par le Parlement britannique dans les origines de cette guerre est évident. Il n'a pas pris de décision, mais il a imposé une politique belliqueuse à un chef de gouvernement dont les idées étaient profondément pacifistes, et c'est Disraéli, leader de l'opposition conservatrice qui fit remarquer à quel point les débats des Communes avaient contribué à éclairer et à instruire l'opinion publique anglaise sur les causes et les raisons d'une guerre que le pays avait longuement souhaitée et qu'il allait faire (3).

2) *La guerre des Boers.*

La guerre des Boers fut l'un des épisodes les plus douloureux de l'histoire coloniale anglaise. Elle fut la conséquence de l'arrivée au pouvoir en Angleterre d'hommes ambitieux à tendance impérialiste. Au « Colonial Office » ce fut Chamberlain, au Cap, ce fut Cecil Rhodes. Les Anglais ayant eu connaissance

(1) Hansard, CXXX, 239.

(2) » CXXX, 1229.

(3) » CXXX, 68-74.

des richesses que contenaient les Républiques boers, s'y rendirent en grand nombre. Des incidents se produisirent sur les frontières, des négociations eurent lieu sur la question de la naturalisation des nouveaux venus, elles échouèrent. Il n'y avait d'autre solution au conflit que la guerre.

Survint le fameux raid du docteur Jameson qui, à la tête de quelques Anglais, envahit le territoire boer. Les Communes en ayant eu connaissance demandèrent immédiatement des explications, ce qui obligea le gouvernement à publier un certain nombre de documents sous la forme de « blues books » ; on réunit une commission parlementaire en vue d'une enquête, mais les résultats de ses travaux furent à peu près nuls, car Cecil Rhodes refusa de communiquer le texte des télégrammes (1) échangés. Les dérobades de l'administration et le désir évident de l'Exécutif d'esquiver un débat excitèrent la curiosité du Parlement ; quelques membres du parti avancé allèrent même jusqu'à accuser le Cabinet de mauvaise foi à l'égard du Gouvernement boer. Le Député Dillon s'efforça (2) d'empêcher la guerre à tout prix par une demande de réduction des crédits militaires, toutefois il fut battu. L'ensemble du parti libéral critiquait la politique de Chamberlain comme étant trop agressive, l'opposition conservatrice, au contraire, la trouvait trop pacifiste.

Le pays était donc divisé. Pendant le « recess » (3) du Parlement, la politique gouvernementale devenait peu à peu belliqueuse et la guerre éclata avant qu'il ne se réunît. Dès la rentrée des Chambres, aux Communes comme aux Lords, les leaders libéraux bien qu'ils eussent critiqué l'attitude gouvernementale pendant la période des négociations, apportèrent l'appui de leur parti au Cabinet. Seuls quelques députés avancés protestèrent contre la guerre, et sur leur demande de solution du conflit par l'arbitrage, furent battus aux Commu-

(1) FLOURNOY. *Op. cit.*, 160.

(2) Parl. Deb. House of Commons, LXX, p. 487.

(3) Voir note 1, p. 81.

nes par 322 voix contre 54 ; malgré leur opposition, les crédits militaires furent votés à une très grosse majorité.

Comme dans le cas de la guerre de Crimée, le Parlement anglais ne fut pas consulté sur le fait de l'entrée en guerre, mais les débats qui eurent lieu aux Chambres et dont on a fait le résumé succinct montrent à quel point le gouvernement était désireux d'avoir leur appui. Au moment de l'ajournement des Chambres, la position du Cabinet était très affaiblie parce qu'on lui reprochait la façon dont il avait conduit les « *prewar negotiations* » (1). Mais lorsque le Ministère se présenta aux Communes à la rentrée du Parlement, il fut soutenu pour la poursuite de la guerre par de très fortes majorités.

Il est intéressant de constater que pendant toute la controverse entre l'Angleterre et le Transvaal, le Gouvernement n'hésita pas à consulter les leaders de l'opposition, et en particulier ceux d'entre eux qui avaient joué un rôle dans la politique Sud-Africaine, par exemple Lord Ripon et Campbell Bannermann (2) sur l'attitude à prendre par le Gouvernement. Le 20 juin 1899, avant d'envoyer 10.000 hommes de renfort et du matériel de guerre au Cap, Chamberlain chargea Campbell Bannermann de consulter ses amis à ce sujet. Le parti libéral ne fit pas d'objection à l'envoi du matériel de guerre, mais il refusa son soutien pour l'embarquement des troupes, qu'il qualifiait de « folle et dangereuse politique ». Ce fut dans ces conditions que Campbell Bannermann dégagea la responsabilité de son parti dans la guerre des Boers. On doit reconnaître cependant que quelles qu'aient été les divergences de vues entre le Cabinet et les Chambres, lorsque la guerre fut déclarée, leur union se fit sur le plan national afin de soutenir le drapeau anglais dans les territoires extra-européens.

(1) Les négociations précédant une guerre.

(2) Chef du parti libéral, qui se trouvait dans l'opposition à cette époque.

3) *La Grande Guerre.*

Sans rappeler les origines de la Grande Guerre, il est bon d'expliquer les conditions dans lesquelles l'intervention anglaise s'est faite.

Devant l'attitude menaçante de la Triplice, la France et l'Angleterre s'étaient rapprochées. Des conversations militaires eurent lieu entre les gouvernements français et anglais, mais il n'y eut jamais de la part de la Grande-Bretagne aucun engagement d'entrer aux côtés de la France dans un conflit (1).

Pendant les dernières années précédant la guerre, les débats parlementaires, exception faite de ceux relatifs à la crise marocaine, furent extrêmement rares. Seule, la discussion des budgets des Affaires Etrangères, de la Guerre et de la Marine, provoquait quelques explications de la part du Gouvernement. C'est à leur sujet que le Ministre des Affaires Etrangères, Sir Edward Grey (2) déclara en 1912 : « le maintien de l'amitié entre la Grande-Bretagne, la France et la Russie est le point de départ de tout développement de notre politique extérieure. Nous devons cependant conserver les meilleures relations possibles avec les autres nations ». Winston Churchill, quelque temps plus tard, expliqua aux Communes que l'escadre de la Méditerranée était suffisante pour remplir sa mission, parce que « la conjonction des Marines française et anglaise forme une combinaison de forces supérieures à celle de toutes les autres marines réunies » (3). Lord Haldane émit une opinion semblable aux Lords en 1913 (4).

Malgré toutes ces déclarations, le Cabinet répéta, à maintes reprises, que le Gouvernement n'était engagé à l'égard de personne. En 1911, Grey affirma qu'il n'y avait « aucune entreprise, promesse ou entente conclue avec la

(1) British Diplomatic Correspondence, N° 105, Enclosures 1 et 2.

(2) Parl. Deb. House of Com., XL, 1994.

(3) » » » » » XLI, 856.

(4) » » » » » Lords, XIV, 1621.

France en vue de collaborer à une action militaire » (1). Le 1^{er} mars 1913, Asquith rappela cette thèse en disant qu'il n'y avait « aucun engagement secret d'aucune sorte qui n'ait été livré au public ». Et il ajoutait, en réponse à une question de Lord Hugh Cecil : « Si la guerre éclatait entre les Puissances européennes, il n'y a pas d'accord non publié qui restreigne ou gêne la liberté du Gouvernement ou du Parlement, quant à la décision que prendrait la Grande-Bretagne de participer à la guerre » (2).

Cependant dans les Chambres, l'idée que l'on se faisait sur l'attitude à prendre par l'Angleterre dans un conflit armé variait selon les opinions politiques. Les conservateurs estimaient que si l'un des membres de la Triple Entente était attaqué par la Triplice, ses associés devaient secourir immédiatement la nation attaquée (3). Les libéraux, au contraire, étaient divisés. Seuls les extrémistes de gauche, comme Mac Donald, Buxton, Wedgewood, étaient partisans d'une politique germanophile, unique moyen à leurs yeux d'éviter la guerre (4). Ponsoby, en 1912, déposa même une motion censurant la politique extérieure du Gouvernement ; elle fut repoussée par 331 voix contre 39 (5).

Néanmoins, au moment où le conflit éclata, l'opinion publique anglaise savait qu'il existait une entente franco-britannique, si elle ignorait la nature des engagements qui avaient pu être pris. C'est d'elle que dépendit la décision du Gouvernement dans la nuit du 3 août 1914. C'étaient « des engagements d'honneur » avait dit Lord Lansdowne, et cela devait être suffisant pour dicter aux ministres une attitude conforme à la tradition anglaise.

En 1914, la situation européenne était des plus tendues ; l'assassinat de François-Ferdinand à Serajevo le 28 juin, devait

(1) Parl. Deb. House of Com., XXXII, 1120.

(2) » » » » » L, 1517.

(3) » » » » » XLI, 1398.

(4) » » » » » XLI, 1411.

(5) » » » » » XLI, 1407.

être le signal du conflit. Le 1^{er} août, il était généralisé, et le 2 août l'Allemagne déclara la guerre à la France ; son premier fait d'armes avait été l'invasion de la Belgique, territoire neutre. Le même jour, Grey fit admettre par ses collègues du Cabinet que la flotte anglaise ne permettrait pas à celle de l'Allemagne de se rendre dans la Manche pour attaquer les côtes françaises. Pendant que la crise se déroulait, le Parlement britannique siégeait en permanence, sauf le samedi et le dimanche, ce qui retarda, du reste, la décision que devait prendre le Cabinet Asquith. Les membres du Gouvernement ne savaient pas quelle serait l'attitude de la majorité concernant l'entrée éventuelle de l'Angleterre dans la guerre. L'opinion publique anglaise, après avoir été d'abord francophile, était sous l'influence depuis quelques mois d'une habile campagne germanophile. Wickham Steed, partisan de l'Entente, dans la presse britannique, fut l'auteur de toute une série d'articles qui entraînèrent le peuple anglais. A Grey incombait la charge de persuader la majorité parlementaire (1). Le 3 août, le Ministre des Affaires Etrangères vint s'expliquer devant les Communes, après avoir convaincu le Cabinet de la nécessité pour son pays de prendre part au conflit.

La situation pour lui était extrêmement difficile. Le Parlement n'était pas favorable à l'intervention, et si le 29 juillet il s'était présenté devant les Chambres, il n'aurait pu faire voter l'entrée en guerre de l'Angleterre (2). Le 30 juillet, le « Parliamentary Labour Party » votait à l'unanimité une résolution d'après laquelle « la Grande-Bretagne, en aucun cas, ne se trouverait entraînée dans un conflit européen, et que toutes les organisations travaillistes dans le pays s'opposeraient, de la manière la plus effective, à tout engagement de la Grande-Bretagne dans une guerre ». (3)

D'autre part, quelques libéraux réunis sous la présidence de Ponsonby, se déclaraient partisans de la neutralité à tout

(1) GREY. *Twenty five years*, II, 14 et suiv.

(2) Winston CHURCHILL. *World Crisis*, VI, p. 216.

(3) Manchester Guardian, 31 juillet 1914.

prix (1). C'est à ce moment que Churchill reçut deux lettres d'Unionistes, disant « qu'ils étaient opposés à l'entrée du pays dans une guerre continentale. La haute finance voulait la paix, la presse conservatrice était très tiède pour l'intervention et seul le « Times » défendait les intérêts de l'Entente. Le 30 Juillet, Winston Churchill, craignant le « break up » du Cabinet sur la question de la guerre, entra en communication avec les leaders du parti unioniste par l'intermédiaire de E. Smith (2) et (3).

Après avoir consulté Bonar Law, Sir Edward Carson et les autres leaders, Smith répondit : « J'ai parlé à mes amis que vous connaissez et je ne doute pas que sur les événements dont nous avons parlé, et plus particulièrement sur la prétention que nous croyons certaine que l'Allemagne a d'envisager une violation de la neutralité belge, le Gouvernement peut être assuré du soutien du parti unioniste de la manière la plus efficace, et dans la mesure où il peut être donné. »

Pour la défense de la neutralité belge, il y avait une majorité au Parlement. Le soir du 1^{er} Août, chez Lord Lansdowne, se réunit une conférence des chefs du parti unioniste parmi lesquels se trouvaient Bonar Law, Balfour, George Lloyd et le duc de Devonshire. Le lendemain 2 août, Bonar Law remit la note suivante à Asquith : « Cher Monsieur Asquith, — lord Lansdowne et moi-même, nous croyons de notre devoir de vous informer que d'après notre opinion et d'après celle de nos Collègues que nous avons pu consulter, ce serait fatal à l'honneur et à la sécurité du Royaume-Uni d'hésiter à secourir la France et la Russie dans de pareilles circonstances, et nous offrons au Gouvernement notre appui sans hésitation pour toute mesure qu'il considérera comme nécessaire à cet objet. » Lorsque Asquith reçut la lettre de Bonar Law, il avait déjà réuni le Conseil des Ministres et pris la décision d'entrer dans le conflit auprès de la France. Ces quelques lignes du leader conservateur ne firent donc que confirmer son attitude.

(1) Manchester Guardian, 1^{er} août 1914.

(2) Devenu lord Birkenhead.

(3) CHURCHILL. *Op. cit.*, VI, 228-230.

Voilà dans quelle atmosphère Grey prononça son discours. Durant une heure d'éloquente plaidoirie il se fit le champion du droit violé et de l'honneur à défendre, et expliqua pour quelle raison l'Angleterre devait venir en aide à la France. Contrairement à ce que l'on avait pu croire, la majorité de la Chambre se groupa derrière lui. Ce fut un succès considérable. (1)

Lord Balfour, au nom de l'opposition conservatrice, vint apporter l'appui de son parti au Cabinet ; seul Mac Donald s'opposa à toute intervention de la Grande-Bretagne, même pour défendre la neutralité belge, car il s'agissait moins de sauvegarder le droit violé que le bien-être d'un grand pays. Quelques libéraux de leur côté restèrent partisans de la paix. « L'assemblée paraissait terrifiée mais résolue, nul ne pouvait être inattentif. Quand il s'assit (il s'agit de Grey) il avait derrière lui une majorité écrasante » (2).

Le Parlement avait donc accepté la guerre, il l'avait fait « in extremis ». Cela se comprend si l'on se rappelle qu'au début de 1914 l'opinion publique britannique demeurait hésitante. Travillée par une habile propagande germanophile, elle craignait avec raison les dangers d'un conflit. Ce fut dans les quinze derniers jours seulement que devant les fautes répétées de l'Allemagne le sentiment populaire fut froissé dans ses convictions intimes. En apprenant la violation de la neutralité belge, le peuple anglais se rappela son attachement à la liberté et il ne put rester insensible à une lutte où étaient engagés les principes au nom desquels s'était faite toute la grandeur de son pays. Lord Grey eut pour rôle principal de surveiller les réactions de l'opinion publique. Dès qu'il fut certain que celle-ci avait été cabrée par les maladresses de Berlin, il s'expliqua courageusement devant les Chambres qui se laissèrent persuader de la nécessité de l'intervention. C'était l'intérêt national qu'il s'agissait de défendre, et le Parlement anglais qui, dans le fond de lui-même, était nettement pacifiste, n'hésita pas à donner sa con-

(1) W. STEED. *Trough thirty years*, II, 2 et suiv.

(2) W. CHURCHILL. *Op. cit.*, VI, p. 235.

fiance au Gouvernement qui prenait la responsabilité d'entrer dans la guerre auprès de la France.

C) L'étude du contrôle parlementaire dans les guerres qui se sont produites depuis 1820 permet de voir à quel point a évolué le rôle joué par l'opinion publique anglaise ; sans son approbation, il n'est plus aujourd'hui possible à un gouvernement d'obtenir le consentement du Parlement.

On a pu constater qu'en ce qui concernait les guerres secondaires, le Cabinet profitait de ce que les Chambres étaient en vacances pour prendre des décisions et mettre celles-ci devant le fait accompli. Peu à peu, le Parlement a exigé l'application du contrôle auquel il avait droit. Aujourd'hui, de plus, le Gouvernement ne peut pas agir avec la même liberté, parce que l'opinion publique le surveille avec attention, par l'intermédiaire des Députés qui exigent les explications qui leur semblent dues, même pendant les vacances parlementaires, et qui les provoquent par leurs discours, par les meetings qu'ils organisent, ou par la voie de la presse. Ils sont le baromètre que doivent consulter les ministres avant d'intervenir.

Si l'on s'en rapporte maintenant aux guerres dites nationales, on doit reconnaître qu'il n'y a pas d'exemple dans l'histoire anglaise où le Parlement ait refusé de suivre le Gouvernement : certes, dans les « prewar negotiations » l'activité gouvernementale a pu être critiquée par certains députés, mais une fois que la décision a été prise, et ceci avec l'approbation des Chambres, le Parlement n'a jamais refusé les crédits que le Ministère demandait.

D'autre part, l'action parlementaire a amélioré les conditions dans lesquelles étaient portés à sa connaissance les documents diplomatiques. Tout d'abord, le Gouvernement se croyait obligé de maintenir secrets certains accords internationaux. C'est ainsi qu'en 1852, Stratford avait promis au Sultan de ne pas publier des traités qui avaient été signés entre la Turquie et l'Angleterre. Aujourd'hui, il est plus difficile d'agir ainsi. Les députés, par les moyens d'informations qu'ils possèdent, pourraient gêner le Ministre par des questions indiscrètes. Aussi

celui-ci n'hésite pas à publier tous les documents qu'il juge utile de porter à la connaissance des Chambres, et cela même pendant les vacances parlementaires.

IV

D'après l'étude que l'on vient de faire, on peut remarquer que chaque fois que la question du contrôle de l'Exécutif s'est posée devant le Parlement britannique, soit avant, soit après la guerre, les conservateurs ont toujours estimé que les Gouvernements libéraux ne prenaient pas de mesures assez énergiques, alors qu'au contraire les libéraux ont toujours reproché au Cabinet ses tendances belliqueuses. C'est ainsi que s'est affirmé le contrôle parlementaire, et on peut affirmer que de nos jours aucun gouvernement anglais ne pourrait entrer dans un conflit sans en référer aux Chambres.

Les questions de paix ou de guerre sont devenues beaucoup plus difficiles à régler, car la Grande-Bretagne aujourd'hui n'est plus seule à s'engager ; elle doit, avant d'agir, consulter ses Dominions dont les Parlements ont eux aussi leur mot à dire. De plus, elle a souscrit aux engagements des membres de la Société des Nations ; donc son Gouvernement et son Parlement ne peuvent plus prendre que des décisions conformes au Pacte qu'elle a signé. Les paroles de Bryce conservent tout leur poids : « Tout Gouvernement quel qu'il soit, qui prendrait la responsabilité lourde d'entraîner la Nation dans un conflit armé, sait qu'il doit rendre un compte strict et exact de sa conduite au Parlement, et s'il ne parvient à obtenir l'assentiment des Chambres pour ses actes, il encourrait la plus sérieuse et personnelle responsabilité : il serait donc immédiatement dans l'obligation de se démettre du pouvoir. » (1)

(1) Hansard, 3^e série, CCCIII, 1420.

V

1. ABERDEEN : Aberdeen's correspondence.
2. ANSON : Law & Custom of the Constitution.
3. JOSEPH-BARTHELEMY : Democratie et politique étrangère.
4. BURGESS : Political science and constitutional law.
5. WINSTON CHURCHILL : The World Crisis.
6. FLOURNOY : Parliament and War.
7. V. A. FORBES : The Afghan War.
8. GREVILLE : Journal of the reign of Queen Victoria.
9. GREY : « Twenty five years ».
10. HALSBURY : The Laws of England.
11. LOWELL : Public opinion in War and Peace.
12. PONSONBY : Democracy and Diplomacy.
13. W. STEED : Through thirty years.
14. TODD : Parliamentary government in England.

Documents et périodiques :

Hansard.

Parliamentary Debates. House of Lords.

» » » » Commons.

Indian Papers.

British Diplomatic Correspondence.

Manchester Guardian.

CHAPITRE II

Le "TREATY MAKING POWER"

SOMMAIRE

	PAGES
I. — Position du Problème.....	94
II. — Définition de la ratification.....	95
Les auteurs et leurs opinions.....	95
III. — Limites du pouvoir de ratification du Roi.....	96
IV. — Intervention du Parlement en matière de traités....	98
V. — Différentes catégories de traités soumis à l'approba- tion du Parlement.....	101
1. — Traités concernant les finances.....	102
2. — Traités de commerce.....	103
3. — Traités d'extradition	105
4. — Traités portant atteinte à des droits privés.....	105
5. — Traités portant atteinte aux droits de natu- ralisation	106
6. — Traités comportant des cessions de terri- toires	107
7. — Traités généraux	110
8. — Traités concernant l'ensemble de l'Empire Britannique	112
VI. — Essais pour renforcer les pouvoirs du Parlement en matière de « Treaty Making Power ».....	113
La diplomatie secrète avant 1914.....	113
Réforme de 1924.....	118
VII. — Conclusion	121
VIII. — Bibliographie	123

I

Le « *Treaty making power* », c'est-à-dire le pouvoir de faire les traités, a soulevé en Grande-Bretagne les plus vives controverses; le problème à résoudre est celui de la ratification des traités qui est, d'après tous les auteurs anglais, l'une des prérogatives royales: aussi, le consentement du Parlement n'est donc pas nécessaire lorsque la Couronne a signé un traité. Cependant, il faut reconnaître qu'aujourd'hui les droits du Parlement ont été réservés dans une certaine mesure: les idées démocratiques ont évolué et l'opinion publique n'entend plus se laisser engager sans que ses représentants en soient avertis. De plus, il existe depuis la guerre certains accords internationaux qui ont pour but d'empêcher la diplomatie secrète, parmi lesquels se trouve l'article 18 du Pacte de la Société des Nations (1). Les Gouvernements socialistes, pour renforcer son application, se sont soumis depuis 1924 à la publication de tous les accords signés par un de leurs Ministres avec une autre Puissance.

Cette étude nous fournira la preuve de cette évolution. On définira d'abord ce que l'on entend par « *treaty making power* »; on déterminera ensuite dans quelle mesure le Parlement collabore à la ratification des traités, puis on rappellera les principales catégories de traités que le Parlement a le droit d'exami-

(1) Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société, devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré.

ner avant la sanction royale ; enfin, avant de conclure, on verra quels sont les tentatives qui ont été faites pour renforcer le contrôle du Parlement en cette matière.

II

Le « Treaty making power » est intéressant à étudier dans sa dernière phase. Après la signature de l'acte diplomatique, résultat des négociations, il est indispensable de donner à cet acte la sanction qui rendra son application valable dans chaque pays : c'est ce qu'on appelle la ratification. Elle est l'acte solennel par lequel un Souverain ou un Président de la République approuve un accord international, reconnaît sa validité à l'égard de ses sujets, et s'engage à en assurer une stricte et loyale application. (1)

En Angleterre, le pouvoir de ratification appartient au Roi. Aussi, lorsqu'un traité est négocié par les membres de son Cabinet, il faut que le Souverain le signe en y apposant le « *Great Seal* ». Ce n'est, évidemment dans la pratique, que sur l'avis de ses ministres responsables qu'il agit, mais dans le cas où un appel aux finances de l'Etat ou une mesure intéressant la législation du Pays sont projetés, l'approbation du Parlement est d'abord demandée. De plus, depuis 1924, on a déclaré que tous les traités devaient être soumis à l'examen des Chambres.

Tel est le droit commun anglais en ce qui concerne le « Treaty making power ».

Du reste, cette théorie est ancienne, les auteurs anglais l'ont toujours reconnue. Todd l'expose ainsi : (2) « C'est un attribut de la Souveraineté de faire les traités avec les nations étrangères d'après le Droit des Gens » et, rappelant un texte de Blacks-

(1) Sir Ernest SATOW. *A guide of the diplomatic practice*, p. 403-5.

(2) TODD. *Parliamentary government in England*. Tome I, p. 132.

tone, il explique qu'il est « essentiel pour la validité d'un traité qu'il soit fait par le Souverain, parce qu'alors seulement il lie toute la communauté. En Angleterre, le Roi seul est investi du pouvoir souverain, il agit sur l'avis de ses ministres responsables. Lorsqu'il a contracté un engagement, une convention quelconque, aucun autre pouvoir du royaume ne peut légalement en gêner l'exécution ou l'annuler » (1). Todd continue en indiquant dans quelles limites ce pouvoir s'exerce lorsqu'il y a atteinte à la législation et aux finances de l'Etat.

C'est ce que confirme Anson (2) : « Il est certain, dit-il, que lorsqu'un traité comporte une charge pour le pays ou un changement dans la législation nationale, il peut être rédigé, mais non mis à exécution, sans la sanction du Parlement. Tels sont les traités de commerce qui peuvent exiger un changement dans la nature ou le montant des droits mis à l'exportation ou à l'importation des marchandises, ou les traités d'extradition qui donnent au pouvoir exécutif le droit de saisir, d'appréhender et de livrer à un pays étranger des individus qui ont commis un crime dans ce pays et sont venus se réfugier chez nous. »

III

Bien que la ratification des traités soit une prérogative de la Couronne, elle est limitée dans une certaine mesure par les droits du Parlement. L'intervention de ce dernier sera indispensable pour accorder par un vote, soit les crédits nécessaires à l'application de l'acte signé, soit la modification législative qui fera concorder les textes du Traité et de la Loi : mais il peut se faire que les Chambres changent le « *bill* », ou projet de loi, qu'on leur a proposé, ce qui a pour conséquence d'altérer

(1) BLACKSTONE. *Commentaries of the Laws of England*, T. I, p. 256.

(2) ANSON. *The law and custom of the Constitution*. T. II, p. 297.

la règle internationale du traité et de nouvelles négociations sont alors indispensables.

Le cas se produisit en 1852, au sujet du traité d'extradition franco-anglais, pour lequel Lord Malmesbury fut obligé de négocier à nouveau (1). De même en 1886, le Gouvernement britannique (2) signa un accord sur la protection des câbles sous-marins ; un député demanda la modification du texte proposé aux Communes par le Gouvernement, lequel rédigea un second traité.

Dans d'autres cas, le Gouvernement demande le vote d'une loi générale et, chaque fois que dans un traité il insère des clauses s'y référant, sans y apporter de modifications, il les rend applicables automatiquement par la procédure de l' « *order in council* » qui leur donne force de loi, sans avoir besoin de recourir à l'intervention des Chambres. Mais, s'il y a une modification à la loi générale, à laquelle se réfère le traité, le Parlement doit être consulté.

Ainsi, en 1870 et 1906, on vota des Actes généraux sur l'extradition qui autorisent la Couronne à ratifier par un « *order in council* » toute convention nouvelle sur ce sujet avec un Etat tiers, à condition qu'elle soit conforme à ces Actes. Dans le cas contraire elle doit être soumise à l'approbation des Chambres.

Quelquefois même le Gouvernement agit autrement. Au lieu de demander au Parlement de ratifier un traité exigeant la modification d'une loi, il fait voter une loi modifiant la législation antérieure. Le vote accordé, l'Exécutif se trouve avoir un traité conforme à la loi et il peut en assurer l'application immédiate.

Tel fut le cas du traité de commerce franco-anglais de 1860 : on négocia d'abord le traité, après quoi le Gouvernement fit voter par les Chambres un « *Custom Tariff amendment* », qui ne contenait pas de référence au traité dont il assurait l'application.

(1) MICHON. *Les traités internationaux devant les Chambres*, p. 326.

(2) « « « « « « « p. 327.

IV

La limitation du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif n'est le fait que d'une pratique parlementaire : Constitutionnellement, la prérogative du Roi pour le « Treaty making power » est absolue. Théoriquement, le Souverain aurait même le droit de ratifier tous les traités que ses Ministres ont négocié pour lui et dont les clauses exigent une intervention des Chambres, sans consulter le Parlement. Mais alors le mécontentement des députés pourrait s'exercer par la mise en jeu de la responsabilité ministérielle. Ce que l'on veut dire ici, c'est que le traité serait valide du point de vue du Droit international, du moins si l'on suit Todd (1) dans ses explications. C'est ce que confirme du reste, à l'appui d'un texte d'Hamilton Sir William Harcourt (2). Il s'agit de la cession d'Heligoland. « Le roi de Grande-Bretagne peut de sa seule volonté faire des traités de paix, de commerce ou d'alliance. On a dit que son autorité en ces matières n'était pas décisive, que les conventions avec les Etats étrangers étaient sujettes à révision et qu'elles avaient besoin de la ratification du Parlement ; mais je crois que jamais je n'avais entendu pareille doctrine avant qu'elle ne fut produite dans cette circonstance. Tout jurisconsulte de ce royaume et tous ceux qui sont familiers avec sa Constitution savent que la prérogative royale de faire les traités appartient à la Couronne dans toute sa plénitude. On voit, il est vrai, quelquefois le Parlement s'occuper de modifier les lois existantes conformément aux stipulations des traités récents, et c'est cela sans doute qui a donné naissance à cette théorie imaginaire que sa coopération était nécessaire pour l'efficacité obligatoire d'un traité. »

(1) TODD. *Op. cit.* Tome I, page 133.

(2) Hansard CCCXLVII, p. 775.

Gladstone exprimait au nom du Gouvernement une opinion semblable : « Il n'y a pas de doute que le pouvoir de faire les traités dans notre pays appartienne à la Couronne bien qu'il comporte certaines exceptions qui, je crois, sont claires. Chaque fois qu'une dépense est impliquée, chaque fois qu'une charge financière pour le pays est demandée, sous une forme quelconque, je dis que le Gouvernement est absolument impuissant s'il n'a l'assentiment du Parlement; cet assentiment, s'il est donné, est un assentiment absolument indépendant et sur lequel la Couronne n'a aucune prétention à faire valoir. Je crois que c'est un principe que là où des droits personnels ou des libertés sont en jeu, il ne peut y être porté atteinte en aucune façon par la prérogative de la Couronne ; c'est pourquoi l'assentiment du Parlement, du corps élu par le peuple comme Chambre représentative, est nécessaire pour constituer un traité valable à cet égard. » (1)

Par conséquent, la règle générale est que la Couronne peut toujours ratifier les traités sans consultation préalable des Chambres, sauf le cas de la mise en jeu de la responsabilité ministérielle ou des exceptions suivantes (2) :

1) Les traités qui rendent nécessaire une taxation ou une subvention provenant de fonds publics, ou affectent les lois du commerce et de la navigation, ou les droits privés des sujets, ou les accords qui se rapportent à ces cessions de territoire sous certaines conditions (3) ;

2) Les traités impliquant un changement dans la loi, ce qui se produit quand le traité signé contient une altération de la loi appliquée par une cour anglaise ;

3) Les traités comprenant une clause spéciale dans leur texte exigeant un vote du Parlement pour les rendre valables.

Cette dernière pratique consiste à insérer la clause « *with the assent of Parliament* » (4) comme dans l'article 20 du traité

(1) Hansard CCCXLVII, p. 777.

(2) HALSBURY. *Laws of England*. Tome VI, p. 679.

(3) Pour terminer une guerre ou pour l'empêcher.

(4) Avec l'assentiment du Parlement.

de commerce franco-anglais de 1860, dans l'article 12 de la convention d'Heligoland de 1890, ou la clause « *an act of Parliament being passed to carry it into execution* » (1), comme dans l'article 15 de la convention d'extradition de 1852.

Plus récemment, au moment de la signature du Traité de Versailles, l'Angleterre avait accepté un pacte franco-anglais pour l'assistance de la France en cas d'une agression non provoquée de l'Allemagne, « qui devait être soumis au Parlement pour être approuvé avant la ratification par le Roi. Du reste, le Parlement n'eut pas à intervenir, car l'engagement devint caduc à la suite de la non-ratification du Traité de Versailles par les Etats-Unis. L'approbation ainsi demandée a lieu sous la forme d'un « *Status* ». Le traité d'assistance du 28 Juillet 1919 ne transformait pas la loi et il n'imposait aucun fardeau financier. Aussi, le Parlement ne devait intervenir qu'à cause de la clause spéciale qui exigeait sa sanction.

Dans certains cas, l'insertion d'une telle clause est due à l'initiative, non du Gouvernement, mais de la Chambre des Communes. Ce fut le système qu'imposa le Parlement (2) en 1869 pour les traités relatifs au service des télégrammes sous-marins ; la durée d'application de ces accords excédait un an et ils devaient comprendre un article portant que le contrat ne serait valable qu'après approbation des Chambres.

Tel est le système anglais ; c'est le résultat de la pratique parlementaire plus que d'un ensemble rigide des lois constitutionnelles : le « *Treaty making power* » s'exerce donc par une collaboration des Chambres et du Cabinet.

Cependant, la critique du Parlement remontera quelquefois à la période des négociations ; dans ce cas, surtout aujourd'hui, le Ministre des Affaires Etrangères s'empressera, dans la mesure du possible, de fournir les explications qui lui sont

(1) Une loi étant votée par le Parlement pour en assurer l'exécution.

(2) FRANQUEVILLE. *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*. Tome III, p. 480.

demandées. Todd l'expose clairement dans les termes suivants (1) :

« Après la conclusion de négociations importantes avec les représentants d'un Etat étranger, c'est l'usage pour le Gouvernement d'en communiquer le résultat au Parlement. Si l'une ou l'autre des deux Chambres est d'avis que le Gouvernement a manqué à son devoir sous un rapport quelconque, elle peut suivre la ligne de conduite qu'elle juge bonne pour faire savoir à la Couronne son opinion sur ce sujet. En effet, si la conduite de la politique extérieure est une prérogative de la Couronne qui doit être exercée sous la responsabilité des ministres, c'est le devoir du Parlement, quand le résultat des négociations conduites par le Ministre lui a été soumis, d'apprécier et d'appuyer ou de condamner cette politique, selon les exigences que les intérêts du Pays commandent. »

Quelquefois même, quoique cela soit regardé comme contraire aux règles d'une bonne diplomatie, c'est en pleines négociations que le Gouvernement devra rendre compte de la politique qu'il se propose de suivre. Un exemple récent est fourni par les explications que donna en 1933, à la Chambre des Communes, M. Ramsay Mac Donald au sujet du Pacte à quatre, alors que celui-ci n'était encore qu'un projet rédigé par M. Mussolini et soumis par lui à la discussion des Puissances (2).

V

Il faut, maintenant que l'on a montré les limites de la collaboration entre le Parlement et le Cabinet pour l'exercice du « Treaty Making Power », déterminer dans quelle mesure les Chambres ont un droit de contrôle sur chaque catégorie de traités qui leur sont soumis. On étudiera successivement :

(1) TODD. *Op. cit.* Tome I, p. 135.

(2) Parl. Deb. House of Commons, CCLXXVI, 2748 et s.

Les traités concernant les finances ;
Les traités de commerce ;
Les traités d'extradition ;
Les traités intéressant des droits privés ;
Les traités relatifs à la naturalisation ;
Les traités comportant des clauses de cessions de territoires ;
et enfin, les traités généraux.

1. — *Les traités concernant les finances*

Dans tout traité mettant en jeu les finances de l'Etat, le Parlement doit être consulté.

Il est de pratique courante pour la Couronne de le rappeler dans une clause du traité. Ainsi, la convention du 29 mars 1898 (1) garantissant un emprunt grec, stipulait dans l'une de ses clauses que les Gouvernements de France, de Grande-Bretagne et de Russie engageraient leur garantie conjointe et individuelle, sous réserve du consentement de leur Parlement. Plus récemment, ce fut le cas de l'emprunt autrichien (1932-1933) qui fut soumis à l'examen des Chambres, une clause de l'accord rappelant la nécessité d'une consultation du Parlement (2).

Le Parlement doit avoir examiné le projet de traité avant que le Roi ne le sanctionne par son approbation. C'est ce qui s'est passé pour l'emprunt autrichien de 1932-33, dont la ratification a été accordée par le Roi après la consultation des Chambres.

Il existe un nombre considérable d'accords de ce genre, parmi lesquels on peut citer ceux du 18 Nov. 1831, 7 Mai 1832, etc..., relatifs à des emprunts russe, hollandais, etc...

D'autre part, une convention diplomatique ou consulaire accordant des exemptions de taxes peut, elle aussi, avoir un effet sur les finances générales ou locales. Normalement, le

(1) CRANDALL. *Treaties. Their making and enforcement*, p. 280.

(2) Parl. Deb. House of Commons CCLXXIV 1462
CCLXXV 1176
CCLXXVI 1059-275-1176-276-1059.

Parlement doit être consulté avant que la ratification n'intervienne. L'accord anglo-soviétique qui donnait ce privilège aux diplomates russes ne fut pas soumis aux Chambres par le Gouvernement, il y avait donc là une atteinte à la pratique constitutionnelle (1).

2. — *Les Traités de Commerce*

Ils ne sont soumis au Parlement que dans le cas où ils portent atteinte à la législation existante, en matière douanière et aux finances de l'Etat.

C'est, du reste, ce qu'affirma Gladstone en 1881, au sujet du renouvellement du traité de commerce nécessité par les modifications du tarif français sur les importations anglaises. Les négociations commerciales entre la France et l'Angleterre avaient amené la Chambre des Communes à discuter une question délicate de Droit constitutionnel en matière de traité de commerce. Sir H. O. Wolff demanda alors au Gouvernement s'il réserverait au Parlement son droit légitime de contrôle sur le traité qui pourrait être conclu, et sur les modifications qui pourraient être accordées aux tarifs fixés par le traité de 1860. La réponse de Gladstone indiquait que « si le nouveau traité contenait des clauses augmentant ou réduisant le tarif des droits d'entrée actuellement perçus par le fisc anglais en vertu des engagements de 1860, évidemment ces clauses devraient être soumises à la sanction du Parlement, mais si, comme il est probable, il s'agissait seulement de modifier la perception et le taux des droits à prélever en France sur les marchandises anglaises, le Gouvernement pourrait prendre des engagements avec le Cabinet français sans les soumettre au contrôle de la Chambre des Communes et sous sa responsabilité personnelle. »

Ainsi, le vote du Parlement ne doit toucher qu'aux points sur lesquels il est nécessaire d'avoir l'avis des Chambres. Le texte de l'article 23 du traité de 1860 portait « le présent traité ne sera pas valable avant que Sa Majesté Britannique ait été auto-

(1) MC. NAIR. *When do British treaties involve legislation. The British year book of international law*, 1928, p. 62.

risée, par l'assentiment de son Parlement, à exécuter les engagements contractés par elle dans les articles du présent traité. » Mais quand Lord Derby prétendit que l'on devait discuter le traité article par article, le Chancelier de l'Echiquier fut en droit de lui répondre non, parce que seuls les articles exigeant une sanction législative devaient être soumis à l'examen du Parlement. Ne pas le faire était porter atteinte aux droits des Chambres, mais, par contre, vouloir examiner le traité article par article était un empiètement sur la prérogative royale qui a le droit de signer et de ratifier les traités sans le concours des assemblées.

Au reste, les Chambres sont toujours libres de se faire une opinion sur l'ensemble de la politique commerciale et, si les députés sont mécontents, ils peuvent menacer l'existence ministérielle par le dépôt d'une motion de blâme.

Dans le texte des autres accords commerciaux ou traités de commerce, on trouve des clauses ayant une rédaction analogue à celle de l'article 20 du traité de 1860. Un traité fut signé le 16 Décembre 1865 avec l'Autriche, et le Gouvernement britannique y fit insérer un article par lequel il reconnaît devoir demander au Parlement l'abolition ou la réduction des droits payables sur certaines importations. L'accord anglo-espagnol du 26 Avril 1886 contient une clause analogue *d'approbation* « *des Parlements des deux Pays* » (1).

Quant au traité anglo-portugais de 1914, il comportait une clause par laquelle le Gouvernement s'engageait à demander au Parlement la prohibition à l'importation des Portos et Madères, s'ils n'étaient pas de provenance portugaise et si leur origine n'était pas certifiée. C'était une clause tout à fait spéciale et sans caractère financier. Même s'il s'agit d'un accord général comme celui de Bruxelles sur l'abolition des droits sur les sucres, l'intervention des Chambres est obligatoire. Ce fut l'objet de l'Acte du 11 Août 1903 qui autorisa le Roi à ratifier la convention (2). D'autre part, lorsque la clause de la nation la plus

(1) CRANDALL. *Op. cit.*, p. 281.

(2) Parl. Deb. House of Commons, CXV, 271, 371.

favorisée joue en faveur de la Grande-Bretagne sans qu'il y ait là une atteinte à la législation existante, l'intervention du Parlement n'est pas requise.

Dans certains cas enfin, le problème s'amplifiera quand par exemple il s'agit d'un traité applicable à la fois à l'Angleterre et à l'un de ses Dominions, parce que alors l'intervention des organes législatif et exécutif du *self-government* sera nécessaire pour en autoriser l'application sur son territoire.

3. — *Les Traités d'extradition*

La loi anglaise interdit à la Couronne de livrer les criminels, même si le crime a été perpétré à l'étranger et que les criminels se soient réfugiés en Grande-Bretagne, en raison de l'« *habeas corpus* » qui protège le national aussi bien que l'étranger. Ainsi, lorsque en 1811 l'équipage nègre du Brick américain la « *Créole* » se mutina, versa du sang et vint se réfugier dans un port anglais, le gouvernement britannique refusa la livraison des coupables.

Quand la Couronne veut se lier par un traité quelconque accordant l'extradition des coupables, il est nécessaire d'obtenir une loi du Parlement. Une fois le traité ratifié, après consultation des Chambres lorsqu'elle est nécessaire et en vertu des actes d'extradition de 1870 et 1906, les sujets anglais et étrangers sont soumis au nouveau régime.

4. — *Les traités contenant des clauses accordant le privilège d'extraterritorialité ou portant atteinte à des droits privés*

Une autre question qui se pose est celle relative à une violation des droits privés des citoyens anglais : Le cas s'est présenté dans une affaire célèbre, celle du « *Parlement belge* », navire auquel la Reine Victoria avait reconnu les prérogatives d'un navire de guerre dans une convention signée avec le Roi des Belges, ce qui empêchait tout citoyen anglais possédant un bateau victime d'une collision avec le précédent de poursuivre les propriétaires du navire pour se faire payer les dommages auxquels il aurait droit. C'est à ce sujet que Sir Robert Philli-

more (1) donna une consultation dans laquelle il condamnait l'attitude de la Couronne qui ne pouvait porter atteinte aux droits des citoyens anglais sans en référer au Parlement. « C'est un usage, disait-il (2) du « Treaty making power » prérogative de la Couronne, que je crois sans précédent et contraire en principe aux lois constitutionnelles... Je ne pense pas que cela ait donné à la Couronne le droit de couvrir de cette immunité des bateaux étrangers qui ne sont pas des bateaux de guerre, ou des personnes étrangères qui ne sont pas des Ambassadeurs. » La Cour des Prises ne suivit pas Phillimore. Elle affirma que le « Parlement Belge » assurant les services postaux était par conséquent un service public. La question se posa à nouveau en 1921, à propos de l'accord commercial anglo-soviétique du 16 Mars, relatif aux immunités diplomatiques. Ce dernier fut signé sans que l'on eût recours au Parlement, et il portait atteinte à la doctrine constitutionnelle anglaise. L'immunité diplomatique en effet peut léser des droits privés et seul le Parlement est qualifié pour l'accorder.

En ce qui concerne la défense des droits privés, les auteurs reconnaissent qu'il y a atteinte aux lois constitutionnelles quand, sans la volonté exprimée du Parlement, on viole les droits privés des citoyens anglais, mais cela n'empêche pas cependant la Couronne de s'affranchir parfois d'une telle règle ainsi qu'on vient de le montrer. Elle agit d'autant plus facilement que les tribunaux ont pris l'habitude d'approuver une telle pratique.

5. — *Traités portant atteinte aux droits de naturalisation*

Il est reconnu que tout traité qui porte atteinte aux droits d'un sujet anglais de conserver sa nationalité doit faire l'objet d'un vote des Chambres. L'accord anglo-américain (3) du 13 Mai 1870 contenait une clause dans ce sens. Les Chambres

(1) ANSON. *Op. cit.*, p. 298.

(2) Mc. NAIR. *Op. cit.*, p. 60 et s.

(3) CRANDALL. *Op. cit.*, p. 283.

votèrent alors une loi approuvant ce traité qui, du reste, fut modifié et exigea un second vote du Parlement (25 Juillet 1872).

6. — *Traités comportant des clauses de cession de territoires*

La question s'est posée au sujet d'une affaire célèbre : la cession de l'île d'Heligoland par l'Angleterre à l'Allemagne : il s'agissait de savoir à quel point les cessions sont possibles sans intervention des Chambres.

D'après la doctrine, le droit de la Couronne est absolu pour l'établissement d'une frontière quelconque par la signature d'un traité. Lorsqu'un traité contient des modifications de frontières ou des cessions de territoire, la Couronne peut le signer sans consulter le Parlement. Après la révolte des Colonies d'Amérique, en 1783 l'Angleterre s'avoua vaincue. Au Parlement britannique William Pitt s'opposa aux cessions de territoires que la Couronne consentait à la France et à l'Espagne. Il s'efforça de faire aboutir une procédure permettant le contrôle des Chambres mais il échoua. Ceci prouvait donc qu'une telle procédure n'existait pas. Un demi-siècle plus tard, en 1843, le territoire et les frontières de la Côte de l'Or firent l'objet d'un acte du Parlement. Lord Derby cependant céda en 1867 une partie de ce territoire sans demander leur avis aux Chambres.

Certains auteurs n'ont pas admis ce principe d'une manière absolue. Ils ont établi une distinction : Si les territoires avaient été acquis par occupation, on ne pourrait les céder sans loi du Parlement. Quant aux autres territoires acquis par conquête ou cession, on peut les abandonner sans en référer aux Chambres. C'est pourquoi Palmerston affirma le droit qu'il avait de renoncer au Protectorat sur les îles Ionniennes (1). Au contraire, Gladstone à la Chambre des Communes au sujet d'un projet de cession à la France de la Gambie qui, au ^{xvii}^e siècle avait été occupée par la France, la Grande-Bretagne et le Portugal, déclara « qu'il n'était pas possible de céder un territoire, ainsi occupé, sans le consentement du Parlement et qu'il n'avait pas

(1) Hansard CLXX, p. 230.

la moindre intention de prendre de telles décisions sans son avis » (1).

La pratique parlementaire d'aujourd'hui ne semble pas conforme aux opinions que l'on vient de rappeler, et c'est à la Chambre des Communes surtout que la question fut discutée dans les débats relatifs à la cession d'Heligoland. On ne distinguait pas si le territoire avait été occupé ou cédé, mais l'on reconnut que trois solutions étaient possibles :

a) La première, selon laquelle une cession de territoire était considérée comme un acte trop important pour que le Parlement ne soit pas consulté dans tous les cas, fut produite par les partisans de la thèse des pouvoirs absolus du Parlement.

b) La seconde, diamétralement opposée, fut soutenue par Sir William Harcourt : d'après lui la politique étrangère étant la prérogative de la Couronne, celle-ci avait le droit dans les négociations diplomatiques de céder les territoires comme elle l'entendait.

c) La troisième solution qui était la plus modérée fut proposée par Gladstone, alors chef du Cabinet. Elle consistait à insérer dans le traité de cession une clause demandant un vote du Parlement. Une cession est un acte politique d'une très grande importance et la Couronne a, en principe, le droit de la faire, sans consulter le Parlement, mais l'importance politique du problème explique la consultation que le Premier Ministre demandait aux Chambres.

Du reste, Gladstone fit connaître son avis dans les termes suivants (1) : « La Couronne a le pouvoir incontesté de céder un territoire et le Parlement n'a que le droit de contrôler l'exercice de ce pouvoir et de punir ceux qui en ont mésusés... Il y a quelque chose que je considère comme au-dessus des opinions des hommes de loi dans cette importante question, c'est la longue suite de notre pratique invariable... Rapporter l'opinion du Pays tout entier se manifestant dans des décisions pratiques toujours prises après débats et discussions com-

(1) Hansard, CCI, p. 1843.

(2) Hansard, CCCXLVII, 762.

plets, toutes témoignant dans le même sens et toutes marquées d'un même caractère... Il n'est pas possible de signaler une catégorie de territoires dans laquelle on ne puisse montrer des exemples de cession faites par la Couronne sans le concours du Parlement. »

Sir William Harcourt déclara, au contraire, que le Gouvernement n'avait pas à insérer des clauses de ce genre dans un traité et que le Parlement n'avait pas à empiéter sur les prérogatives de la Couronne. Il vota néanmoins le Bill proposé par Gladstone, mais en souhaitant qu'une semblable pratique ne serait plus employée à l'avenir.

Balfour qui parlait au nom de l'opposition conservatrice, rappela à quel point le droit constitutionnel était incertain et nébuleux. Répondant à Sir William Harcourt, il ajouta : « Je ne crois pas que ce précédent engage l'avenir si l'on ne va pas au-delà de ce précédent. Ce précédent se produit à une époque où la paix existe vraiment, car aucun grand danger public ne menace l'Etat. Quand aucune autre et ultérieure considération n'entre en jeu, quand aucune difficulté de négociations ne peut être évoquée, alors, et alors seulement, une cession du territoire anglais et le transfert de sujets britanniques à l'étranger ne devraient être entrepris sans l'assentiment des deux Chambres. Voilà le précédent que nous avons établi. C'est le précédent qui doit, estimons-nous, être suivi. »

La théorie exprimée par Balfour était l'opinion de la majorité des Communes, à savoir *que la Couronne n'a le pouvoir à la suite d'un conflit de céder un territoire sans appel aux Chambres, que dans certains cas limités et nettement définis.*

Plus tard, en 1904, la question se posa à nouveau au sujet des accords franco-anglais du 8 Avril, qui comportaient certaines modifications de frontières, en particulier celle du Nigeria. Balfour, Premier Ministre, tint alors le langage suivant (1) : « Il est bien entendu que, conformément à l'usage constitution-

(1) Parl. Deb. House of Commons CXXXII 207.

nel français, l'accord franco-anglais sera soumis aux Chambres avant la ratification finale. Ce n'est pas l'usage constitutionnel dans ce Pays, mais je crois qu'il serait très désirable qu'une discussion sur ce sujet prit place aux Communes. En tout cas, un Bill sera déposé à la Chambre en ce qui concerne certaines parties de l'accord, aucun de mes collègues n'ignorant qu'une portion du territoire de Sa Majesté ne peut être cédée sans le consentement du Parlement. Il y a des parties du traité relatives à la cession du territoire qui exigent le consentement du Parlement. Il y aussi certaines clauses qui nécessitent des ouvertures de crédits ; aussi, le Parlement doit être consulté, d'autant plus qu'il est désirable que la Chambre ait l'opportunité de discuter un aussi important document international. »

L'Act du 15 Avril 1904 donna l'approbation du Parlement.

Ainsi, la doctrine qu'avait émise Gladstone et qui avait été soutenue par Balfour allait se trouver précisée par ce dernier quelques années plus tard, au sujet de l'accord franco-anglais. *Toute convention diplomatique contenant des clauses financières ou des cessions de territoire devait donc être soumise à l'approbation des Chambres.*

Dans l'accord anglo-italien de 1925 sur les territoires de l'Est-Africain cédant certaines portions de ce dernier à l'Italie, il y avait une clause qui rappelait la nécessité de consulter le Parlement. Par contre, en 1923, une partie du Ruanda passa du mandat anglais au mandat belge sur la demande de la S. D. N., mais le consentement des Chambres ne fut pas considéré comme nécessaire, parce que le Territoire ne faisait pas partie des Dominions du Roi.

7. — *Les traités généraux*

Les traités généraux les plus récents et les plus importants ont été ceux signés après la guerre. La Couronne a le droit de les ratifier ; mais comme ce sont des actes politiques contenant des clauses se référant à toutes les catégories qui viennent d'être exposées, ils sont, dans cette mesure, soumis au vote

du Parlement. Ce fut le fait des traités de 1919-1920. Chaque clause de ces traités n'a pas été soumise à la sanction législative, mais après le vote par le Parlement d'un statut pour chaque traité, la Couronne a rendu valables leurs clauses par des « orders in council ». Cela était particulièrement important pour les clauses concernant les contrats et les autres transactions entre Anglais et sujets ennemis (1).

Les statuts concernant les traités de paix sont :

le Treaty of Peace Act de 1919, avec l'Allemagne ;

» 1920 » l'Autriche, Bulgarie ;

» 1921 » la Hongrie ;

» 1924 » la Turquie.

Ce sont des actes qui « *carry into effect* » (2) le traité particulier auquel ils se réfèrent. Tous contiennent le Pacte de la S. D. N., sauf celui avec la Turquie. Toutefois il est difficile de savoir à quel point le Gouvernement britannique peut par un « order in council » obliger les Anglais sous sa juridiction à observer par exemple les règles de l'article 16, relatives à l'application des sanctions internationales, regardant les particuliers (3).

D'autres traités généraux ont un caractère différent des premiers et donnent lieu à des divergences d'opinions. Ils sont relatifs à la création du Droit International et, la plupart du temps, limitent la liberté d'action des pouvoirs nationaux. En principe, chaque fois qu'un traité de ce genre est signé, le Parlement devrait être consulté ; mais en pratique il ne l'est pas toujours.

(1) Mc NAIR. *Op. cit.*, p. 69.

(2) Rendent applicables.

(3) Art. 16, par. 1 : « Si un membre de la Société recourt à la guerre, « contrairement aux engagements pris aux art. 12, 13 ou 15, il est ipso « facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous « les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à « interdire tout rapport entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture du pacte, et à faire cesser toutes communications financières, « commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux « de tout autre Etat membre ou non de la Société. »

Ainsi, lorsque le Gouvernement anglais donna son adhésion à la déclaration de Paris de 1856, il abandonnait l'ancien droit de capture des marchandises neutres sous pavillon ennemi. Le Parlement ne fut pas consulté sur cette nouvelle règle, et cependant la Cour des Prises l'appliqua pendant la dernière guerre sans aucune protestation de la part des Chambres (1).

Quant à la déclaration de Londres qui fut repoussée par la Chambre des Lords, peut-être, si le Gouvernement n'avait pas consulté les Chambres, la Couronne aurait-elle pu l'appliquer sans législation, étant donné qu'il rentre dans ses prérogatives de mener la guerre selon les méthodes qu'elle a choisies.

Un autre traité plus récent qui se rapporte à l'élaboration du Droit International concernant la guerre maritime, est celui signé à Washington en 1922 (2). Il est connu sous le nom de « Submarine and Gaz treaty », dont le but est de protéger les neutres et les non-combattants sur mer en temps de guerre. Les signataires du Traité étaient les grandes Puissances maritimes : Japon, France, Italie, Etats-Unis, Grande-Bretagne. Pour qu'il fut applicable en Angleterre, il fallait transformer la législation criminelle britannique et le régime des colonies de la Couronne. C'est ce qui explique pourquoi ce traité nécessita une intervention du Parlement auquel il fallut demander certaines modifications de la loi anglaise.

8. — *Traités concernant l'ensemble de l'Empire Britannique*

Avant 1914, lorsqu'un traité intéressait l'ensemble de l'Empire, si l'intervention du pouvoir législatif s'avérait nécessaire, seul le Parlement de Westminster était consulté, mais une évolution commençait déjà dans le sens d'une consultation des autres Parlements.

Or, à la suite de la guerre, le problème s'est profondément modifié. En raison des services que les Dominions ont rendus à la cause de la Métropole pendant le conflit, il est reconnu

(1) Mc NAIR. *Op. cit.*, p. 64. (Voir affaire Zamora, 1916, 2. A. C. 77).

(2) Mc NAIR. *Op. cit.*, p. 66.

aujourd'hui que lorsqu'un traité signé regarde l'ensemble de l'Empire, il n'est applicable à chaque Dominion que dans la mesure où son propre Parlement l'a accepté. C'est l'exemple que fournit le mandat sur l'île Nauru (1). Il fut admis que l'accord signé par la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande ne serait mis en application qu'après la ratification accordée par les trois Parlements responsables, c'est-à-dire ceux de la Grande-Bretagne, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, qui était elle aussi intéressée à la question.

VI

L'exposé précédent permet de constater que toute question se rapportant aux finances ou à la législation de l'Etat nécessite une consultation des Chambres. Ce n'est que dans ces cas seulement, à moins de clauses spéciales insérées dans les accords, que le Parlement a son mot à dire.

Aussi, depuis très longtemps, certains membres du Parlement qui s'intéressent aux questions de politique étrangère, ont trouvé ce pouvoir insuffisant et se sont efforcés d'obtenir un contrôle de plus en plus strict. Cette tendance s'est manifestée pour la première fois au milieu du siècle dernier, mais l'évolution en cette matière a surtout été rapide à la suite des conditions dans lesquelles s'est trouvée déclarée et faite la guerre de 1914. Les partisans d'un contrôle parlementaire plus efficace se sont dressés contre *la diplomatie et les traités secrets*. Ils prétendent, avec juste raison, que la nation anglaise ne doit pas être impliquée dans un conflit à la suite d'engagements ignorés par elle. Après la guerre, le « Labour Party » s'opposa à cette diplomatie secrète contre laquelle Mac Donald s'était élevé en 1914, aussi les Cabinets travaillistes s'engagèrent-ils, conformément à l'article 18 du Pacte de la S. D. N., à déposer

(1) Nauru Island Act. 1920.

sur la table du Parlement tous les accords négociés par la diplomatie britannique. C'est une règle incertaine encore aujourd'hui, mais l'effort est intéressant à signaler.

Si l'on reprend cette évolution à son origine, on remarque que le premier essai fait dans ce sens remonte à 1864. On trouvait que Palmerston était un excellent Ministre des Affaires Étrangères, mais certains membres du Parlement lui reprochaient son indépendance d'action, et surtout l'absence de renseignements fournis sur son activité diplomatique. Aussi, le député Horsman déposa aux Communes une motion dans laquelle il demandait au sujet des affaires du Danemark que le Parlement fut consulté avant la ratification d'un traité par le Roi. Il posa sa question de la façon suivante : « Je désire savoir si les Ministres de Sa Majesté, avant de faire connaître leur avis à la Couronne, donneront au Parlement l'occasion de l'examiner » (1). Palmerston répondit : « Il n'existe pas dans la pratique, et il n'est pas conforme aux principes de la Constitution, que la Couronne demande l'avis de son Parlement sur les engagements qu'il peut y avoir lieu de considérer comme utiles à prendre » (2).

Trois ans plus tard, en 1867, sur les affaires du Luxembourg, à la suite d'une question posée par Darby Griffith, qui trouvait quelque peu ridicule pour les Communes de discuter sur l'opportunité d'engagements alors qu'ils étaient déjà contractés, Stanley répondit : « Le Pouvoir exécutif est investi du droit de faire les traités sous sa responsabilité... Un Ministre désirera toujours se sentir soutenu par le fait d'avoir l'opinion de la Chambre en sa faveur, mais cette opinion ne peut pas toujours être formellement demandée. Des négociations sont souvent urgentes à un moment donné et ne peuvent attendre la convenance de nos débats parlementaires. C'est le cas dans la présente espèce » (3).

Quelques années plus tard, Lord Grey confirma devant ses

(1) MICHON. *Op. cit.*, p. 336.

(2) Hansard CLXXIV, p. 787.

(3) Hansard CLXXXVII, 1915.

collègues la thèse du Gouvernement, en déclarant le 22 Mai 1871, au sujet du Traité anglo-américain du 8 Mai de la même année, que « depuis qu'il siège au Parlement il a toujours entendu soutenir la doctrine constitutionnelle suivante : que les traités n'avaient pas à être déposés devant le Parlement avant qu'ils aient été ratifiés, que la responsabilité de ratifier ou de refuser la ratification restait aux Ministres ; que lorsqu'un traité était ratifié, il est de la compétence du Parlement de censurer la conduite des Ministres, et que la Couronne n'a jamais pris l'habitude d'abdiquer sa responsabilité et de présenter les traités avant qu'ils ne soient signés » (1).

La doctrine ministérielle, telle qu'elle vient d'être exposée dans les deux textes précédents, montre à quel point la liberté d'action du Ministre des Affaires Etrangères était grande.

Aussi, en 1875, il y eut un autre essai de réforme pour mettre un frein à ce trop puissant pouvoir politique ; on déposa, sans succès du reste, une motion en vue d'obtenir le dépôt des traités sur le bureau de la Chambre des Communes avant leur ratification par le Roi (2).

Cet effort fut renouvelé en 1886 par le député Richard qui affirma qu'il n'était ni juste ni expédient de s'engager dans une guerre, de contracter des accords impliquant de graves responsabilités pour le pays, d'annexions de territoires, sans la connaissance et le consentement du Parlement ».

Gladstone répondit qu'il n'était pas hostile à cette motion, mais il montra combien son application serait difficile et elle fut finalement repoussée (3).

Tous les Premiers Ministres au pouvoir soutinrent la même doctrine, si favorable soient-ils aux changements dans la procédure de contrôle concernant la politique extérieure. En 1908, à une question posée sur le même sujet, Asquith répondit d'une façon analogue (4).

(1) CRANDALL. *Op. cit.*, p. 299.

(2) CRANDALL. *Op. cit.*, p. 298-299.

(3) Times, 20 mars 1886.

(4) Parl. Deb. House of Commons, CXCVII, 701.

« Je ne suis pas prêt, disait-il, à donner l'assurance que tout traité préparé, conclu par le Gouvernement de Sa Majesté, soit ratifié après consultation et approbation du Parlement. Un tel procédé impliquerait un changement complet de l'usage constitutionnel jusqu'ici suivi, et il pourrait évidemment être adopté par le pays à la suite d'une étude approfondie et de débats réguliers. Pourtant, il ne me semble pas qu'un tel changement de la procédure soit utile puisqu'il y aura généralement un intervalle considérable entre la signature du traité et sa ratification, ce qui fournira une opportunité de discussion et que le plus ancien document diplomatique ne saurait être ratifié contre les vœux déclarés de cette Chambre ».

Dans les partis de gauche, dès avant la guerre il y avait une tendance en faveur d'un contrôle parlementaire plus serré. En pleine guerre, un libéral de gauche qui, dans la suite, devait adhérer au « Labour Party », M. Ponsonby, publia un livre très remarqué sur la nécessité d'un contrôle réel de la politique extérieure, intitulé « *Democracy and diplomacy* ». Il était frappé de l'ignorance dans laquelle se trouvaient les Communes d'avant-guerre au sujet de toute la politique extérieure poursuivie par les Cabinets anglais (1). Il rappela, par exemple, que l'accord anglo-russe d'Août 1907 qui avait cependant une très grande importance politique, n'avait trouvé place dans les débats parlementaires qu'en Février 1908. La discussion n'avait plus alors aucune utilité. Aussi, dans son livre il proposa un certain nombre de réformes parmi lesquelles (2) « aucun traité ne devait être signé avec une Puissance étrangère sans sanction parlementaire donnée à ses clauses, en particulier en ce qui concerne sa ratification formelle ».

D'autre part, en Angleterre on a toujours été opposé aux négociations secrètes, et dès avant la guerre, les ministres eux-mêmes y étaient hostiles. Cependant dans certaines circonstances ils ont été obligés de passer sous silence des négociations, et plus particulièrement du reste lorsqu'elles étaient en cours.

(1) PONSONBY. *Democracy and Diplomacy*, p. 75

(2) « « « « p. 74-93.

Mais l'évolution de la politique anglaise depuis la guerre s'est faite, sous l'influence des derniers événements, dans un sens favorable à un contrôle parlementaire plus développé.

Il est utile de dire néanmoins qu'il a existé en Angleterre certains essais de diplomatie secrète : ce fut le cas de l'accord anglo-russe signé en 1878 par Salisbury. Un journal anglais eut vent de la négociation avant le Congrès de Berlin et le publia. Un de ses collègues interrogea Salisbury à la Chambre des Lords ; celui-ci affirma que la chose était inexacte. C'était un mensonge diplomatique de grand style. Quand l'accord fut connu, on le critiqua d'autant plus violemment que l'Angleterre faisait certaines concessions à la Russie (1).

Le problème fut évoqué à nouveau en 1913 au sujet des conversations navales franco-anglaises. A une question posée sur ce sujet, Asquith répondit (2) le 24 Mai 1913 : « comme cela a déjà été établi, le pays n'est engagé par aucune obligation non publique et inconnue du Parlement, le mettant dans la nécessité de prendre part à une guerre ». La liberté des Chambres restait entière. Le 11 Juin 1914, Sir William Byns interrogea Grey de nouveau sur les bruits de négociations secrètes. Celui-ci lui fit savoir que « si un accord devait être conclu, qui rendait nécessaire le retrait ou la modification de la déclaration du Premier Ministre de l'an dernier... le Gouvernement, selon mon opinion, devrait venir le dire au Parlement » (3). Ces déclarations cependant se trouvent en contradiction avec certaines conversations militaires anglo-françaises qui restèrent incon nues des Chambres. Lorsque le 6 Août 1914, Lord Lansdowne parlera des « obligations d'honneur, qui n'en sont pas moins sacrées bien qu'elles n'aient pas été insérées dans un document public », on doit admettre qu'il a existé certains engagements que le peuple anglais ne connaissait pas (4).

C'est pourquoi l'ignorance de ces négociations irrita une

(1) KENNEDY. *Old Diplomacy and new*, p. 34-35.

(2) Parl. Deb. House of Commons, 5^e série, LXI 1499.

(3) Parl. Deb. House of Commons, 5^e série, LXIII, p. 457.

(4) Earl LOREBURN. *How the war came*, p. 183.

partie de l'opinion publique britannique qui considérait comme dangereuse la signature de traités secrets qu'elle estimait être une des causes des mésententes internationales et le moyen d'échapper son contrôle sur la politique extérieure. Les objecteurs de conscience alors, tels que Mac Donald, constituèrent une Ligue : l'« *Union of Democratic control* » (1) qui avait pour but de combattre la diplomatie secrète. Ils entreprirent une campagne de presse et Mac Donald en vint à déclarer au Congrès de Bristol en 1915 : « *C'est dans la chaudière de la Diplomatie secrète que l'on a fait cuire l'infèrnal bouillon de la guerre.* »

Du reste, les conservateurs eux-mêmes étaient opposés aux négociations secrètes, et en reconnaissaient les inconvénients. En 1918, Balfour déclarait aux Communes : « Réduire les traités secrets aux plus étroites limites serait, je crois, le but de tout homme d'Etat qui a la charge des Affaires Etrangères » (2).

Aussi, après la guerre devait-on prendre, sur l'initiative anglo-saxonne, des mesures qui éviteraient le retour aux inconvénients du secret. C'est dans ces conditions que fut inséré dans le Pacte de la Société des Nations l'article 18 qui donnait une certaine publicité aux traités par leur enregistrement obligatoire au bureau de la nouvelle organisation internationale. Cet essai, très intéressant, n'a de valeur que si les Etats sont de bonne foi. Ayant adhéré au Pacte, le Gouvernement anglais n'avait plus la possibilité de signer des engagements secrets, et le 27 novembre 1923 le Premier Ministre était en mesure d'affirmer que la Grande-Bretagne n'en avait aucun.

Lorsque le ministère travailliste eut la confiance du Parlement anglais en 1924, son chef, fidèle aux promesses qu'il avait faites au sujet du bill sur le traité anglo-turc, et afin d'éclairer plus complètement encore l'opinion de son pays, fit connaître par la voix de son Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères Ponsonby, la pratique qu'il entendait suivre pour

(1) BUELL. *International relations* p. 745 et s.

JOSEPH-BARTHÉLEMY. *Démocratie et politique étrangère* p. 231 et s.

(2) Parl. Deb. House of Comm., 5^e série, CIV, p. 878

renforcer le contrôle des Chambres en matière du « treaty making power. »

« Il est dans l'intention du Gouvernement de Sa Majesté de déposer sur le bureau des deux Chambres du Parlement tout traité signé pendant une période de 21 jours, après quoi le traité sera ratifié, publié et répandu avec les « *treaties series* ». Dans le cas d'un important traité, le Gouvernement bien entendu choisira une occasion pour le soumettre à la Chambre afin qu'il soit discuté pendant ce temps. Mais comme le Gouvernement ne peut pas prendre sur lui de décider ce qui doit être considéré comme important ou non, alors s'il y a une demande formelle de discussion déposée selon les méthodes usuelles de la part de l'opposition ou de tout autre parti, on trouvera le temps nécessaire pour la discussion du traité en question » (1).

On peut constater, en premier lieu, qu'il n'y a aucune modification dans la procédure de négociation et de ratification des traités. Il n'y a pas davantage de mécanisme qui puisse arrêter automatiquement un traité par un vote. Le nouveau système permet l'ouverture éventuelle d'un débat sur le traité et la critique de certains points de la politique étrangère, ce qui donne ainsi la publicité nécessaire aux actes diplomatiques du Gouvernement. Cette publicité ne modifie en rien le contrôle constitutionnel. Elle fournit l'occasion d'une discussion plus fréquente et plus facile. Du reste, en ce qui concerne certains accords, Ponsonby précisa ses idées dans les termes suivants :

« Il y a, bien entendu, des conventions internationales d'un caractère purement technique, qui ne sont pas soumises à ratification, et il n'y a aucune raison d'altérer la procédure qui les concerne. Mais les traités tels que ceux auxquels je fais allusion ne forment pas l'ensemble du problème et le Gouvernement de Sa Majesté désire que le Parlement exerce son contrôle sur les accords, ententes et contrats par lesquels le Pays peut être lié dans certaines circonstances, et qui impliquent des obligations internationales d'un caractère sérieux, bien qu'il puisse ne pas exister un document signé et scellé. »

(1) Parl. Deb. House of Commons, CLXXI, 2007.

Quand il y eut un changement de majorité parlementaire, le Gouvernement conservateur, par l'intermédiaire de son Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, Sir Austen Chamberlain, fit savoir qu'il n'avait pas l'intention de maintenir cette pratique (1).

Le nouveau moyen de contrôle ne fut repris qu'avec le second Ministère travailliste, mais il ne devint jamais d'un usage courant. En réalité, il n'a pas réussi parce que la majorité des membres du Parlement estimait que la procédure parlementaire existante permettait de demander au Ministre des Affaires Etrangères les explications suffisantes. Aujourd'hui, en effet, la presse est souveraine ; dès qu'un accord important est signé, il est porté à la connaissance du public, et il est impossible au Gouvernement de refuser aux Chambres la discussion si elle est demandée.

Cela n'empêcha pas les partisans d'un contrôle réel de la politique étrangère de faire un nouvel effort : Trevelyan, député travailliste, déposa une motion pour obtenir de meilleures garanties : « Aucun traité ne sera ratifié et aucun accord diplomatique ou entente avec un Etat étranger, impliquant directement ou indirectement des obligations nationales, ne sera conclu sans le consentement du Parlement ; aucune préparation pour la coopération dans une guerre entre les Etats-Majors de la Guerre, de la Marine et de l'Air et ceux d'un autre Etat ne sera légale. Cette résolution devra être communiquée à tous les Etats avec lesquels ce Pays est en relations diplomatiques et à la Société des Nations. »

Le Sous-Secrétaire d'Etat Mc Neill repoussa la motion au nom du Gouvernement parce qu'il ne pouvait laisser porter atteinte aux prérogatives de la Couronne (2). Il rappela que le Foreign Minister est un agent de l'Exécutif et qu'on ne peut lui enlever les éléments qui lui permettent de jouer son rôle sans compromettre la règle de la responsabilité ministérielle.

(1) Parl. Deb. House of Commons, CLXXIX, 565, 711.

(2) Parl. Deb. House of Commons, CLXXXI, 1430.

VII

En terminant cette étude, on doit reconnaître que le « Treaty Making Power » est une prérogative de la Couronne et qu'il le demeure en dépit des efforts qui ont été et sont faits pour amener la division entre le Législatif et l'Exécutif de ce droit de préparer, conclure et ratifier les traités. Il faut admettre cependant que le contrôle du « Treaty Making Power » existe aujourd'hui d'une manière suffisante pour assurer aux députés qui désirent s'informer toutes les explications nécessaires. Aussi, les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif peuvent se résumer de la façon suivante :

1. Le Roi doit attendre le vote du Parlement avant de ratifier les traités qui demandent pour leur exécution une addition ou une modification de la loi existante.

2. Il en sera de même dans les cas où il sera fait appel au crédit de l'Etat ; chaque fois qu'une dépense devra être engagée pour l'exécution d'un traité, le Roi ne pourra le ratifier qu'après le vote des Chambres.

3. Le Roi devra, avant de le ratifier, soumettre à l'approbation du Parlement tout traité qui normalement ne demanderait pas un vote des Chambres, mais qui contient une clause spéciale l'exigeant.

4. Le Roi ne devra ratifier les traités applicables aux Dominions, dans la mesure où l'intervention législative est nécessaire, qu'après la consultation de chacun de leurs Parlements.

5. Le Roi possède la prérogative de ratifier sans appel aux Chambres tout traité ne rentrant pas dans l'une des catégories que l'on vient d'énumérer.

Comme cela se passe généralement en Grande-Bretagne, le système que l'on a étudié tient plus d'une coutume que d'un

droit strict ; on y reconnaît plutôt l'esprit de finesse que l'esprit de géométrie. Il est jusqu'ici purement empirique, mais cela ne l'a pas empêché de satisfaire ceux qui devaient en assurer l'application : C'est un système pratique qui ne recevra vraisemblablement que peu de modifications. L'Angleterre s'est adaptée et s'adaptera dans l'avenir aux circonstances sans que jamais il soit porté atteinte ni aux prérogatives traditionnelles de la Couronne, ni à la souveraineté du peuple.

VIII

ANSON : The law and custom of the Constitution.

JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ : Traité de droit constitutionnel.

JOSEPH-BARTHELEMY : Démocratie et politique étrangère.

BLACKSTONE : Commentaries of the laws of England.

BUELL : International relations.

CRANDALL : Treaties. Their making and enforcement.

FRANQUEVILLE : Le Gouvernement et le Parlement britanniques. Tome III.

HALSBURY : Laws of England. Tome VI.

KENNEDY : Old diplomacy and new.

EARL LOREBURN : How the war came.

MC. NAIR : When do British treaties involve legislation. (British year book of International law. 1928).

MICHON : Les traités internationaux devant les Chambres.

PONSONBY : Democracy and diplomacy.

Sir ERNEST SATOW : A guide to diplomatic practice.

TODD : Parliamentary Government in England.

Documents et périodiques :

HANSARD : CCCXLVII, CCI, CLXIX, CLXXIV, CLXXXVII.

Parl. Deb. House of Commons : CCCXXIV, CCCXXV, CCCXXXI, CXV,

CXXXIII, CXC VII, LXI, LXIII, CIV, CLXXI, CLXXIX, CLXXXI.

Affaire Zamora 1916, 2 A. C. 77.

Nauru Island Act. 1920.

Times 20 Mars 1886.

CHAPITRE III

LES DOMINIONS

et le problème du contrôle parlementaire de la politique
extérieure de l'Empire britannique

SOMMAIRE

	PAGES
I. — Définition des Dominions	125
II. — Evolution des Dominions.....	126
1) Avant la guerre.....	126
2) La grande guerre.....	127
3) Après la guerre.....	128
III. — Rôle des Parlements des Dominions dans l'élabora- tion de la politique extérieure.....	130
1) « War making power ».....	130
2) « Treaty making power ».....	134
3) Evolution en matière de traités de commerce..	138
IV. — Rôle des conférences impériales.....	139
V. — Conclusion	141
VI. — Bibliographie	143

I

L'Empire britannique forme aujourd'hui une agglomération d'Etat connue sous le nom de « *Commonwealth Britannique* ». C'est un ensemble très complexe mais très solide en raison de son passé historique.

Il comprend aujourd'hui la Grande-Bretagne, l'Etat libre d'Irlande, les Dominions, l'Inde, les Colonies de la Couronne et les mandats de la S. D. N. Le Roi d'Angleterre en est le Chef hiérarchique et c'est lui qui maintient l'unité entre les différentes parties de son Empire. Les rapports qui existent entre les membres de l'Empire se font sous le signe de la liberté, principe qu'a toujours défendu l'Angleterre et qui a fait la force de sa politique.

Bonar Law l'a fort bien expliqué en ce qui concerne les Dominions dans les termes suivants à la Chambre des Communes en 1920 :

« Ce qui est l'essentiel du « Self-Government » des Dominions, c'est qu'ils ont le contrôle absolu de leurs destinées, de leurs forces combattantes et des dépenses par lesquelles ils contribueront à la sécurité générale de l'Empire. Toutes ces questions sont vitales et il n'y a pas un homme dans la Chambre qui ne puisse reconnaître que l'union entre l'Empire et les Dominions dépend avant tout d'eux-mêmes. Si le « Self-Government » du Canada ou d'Australie disait demain : « Nous ne faisons plus partie de l'Empire britannique », nous ne ferions rien pour les obliger à y rester, car « Self-Government » veut dire droit de prendre seul une décision » (1).

Dans l'Empire Britannique, les Dominions ont depuis quel-

(1) TOYNBEE. *The conduct of British Empire foreign policy since the peace settlement*, p. 16.

ques années pris un rôle de plus en plus important. Au cours de ce chapitre, on verra d'abord l'évolution historique des Dominions et la part qu'ils ont prise à l'élaboration de la politique extérieure impériale, puis on rappellera à quel point leurs Parlements particuliers contrôlent la conduite de leur politique étrangère et l'on terminera en montrant le rôle joué par les Conférences impériales.

II

Les Dominions sont aujourd'hui égaux en droit avec l'Angleterre. C'est là le résultat d'une longue évolution qui a été précipitée par le conflit de 1914. Il est donc nécessaire d'en retracer les principales étapes.

1). Avant la guerre, la Couronne et le Cabinet anglais étaient tout puissants pour la conduite de la politique extérieure. Les Dominions se trouvaient engagés par les actes du Gouvernement de Londres. Dans certains cas, un Dominion pouvait donner son adhésion personnelle à un traité que la métropole avait signé en particulier.

C'est dans ces conditions que les Ministres anglais signèrent au nom de tout l'Empire les Actes de la Haye, 1899-1907, les accords franco-anglais de 1904, l'acte d'Algésiras. Cependant, certains membres de l'Empire, en particulier l'Australie, firent savoir (1) à la Conférence impériale de 1911 qu'à l'avenir il serait nécessaire de demander, avant de les engager dans des accords internationaux, l'avis des Dominions. Le Gouvernement de la Métropole le promit : on entrevoyait donc pour la première fois un contrôle impérial sur la conduite de la politique extérieure puisque l'on se trouvait sur le point de consulter les Gouvernements des Dominions avant de signer un traité engageant l'ensemble de l'Empire britannique.

Dès avant cette époque, du reste, certaines colonies avaient manifesté le désir de mener leur politique étrangère d'une

(1) Parl. Papers 1911. (Cd. 5745 à 97 - 132).

manière indépendante. Ce fut, par exemple, le cas de la Nouvelle-Zélande dont le Gouvernement fit voter par son Parlement une loi l'autorisant à annexer (1) toutes les îles du Pacifique qui ne seraient pas réclamées par les Gouvernements étrangers. La Couronne protesta contre une telle liberté et opposa son veto à la signature du Bill.

Ainsi, dans la conduite de la politique étrangère, les Dominions, malgré quelques résistances, reconnaissaient le pouvoir souverain du Cabinet de Londres et du Parlement de Westminster. Pour la signature des traités la décision était prise par le Foreign Minister de Downing Street. Il en était de même pour toutes les questions relatives à la guerre. En effet, dans le conflit de 1914 une décision du Cabinet Asquith engagea tout l'Empire, sans consultation ni protestation de la part des Dominions. Aussi, le Ministre des Affaires Etrangères allemand répondit-il dans une interview donnée à des commerçants de Hambourg que l'Allemagne se considérait en guerre avec l'Angleterre et toutes ses colonies (2).

Les seuls progrès qu'avaient faits les Dominions se rapportaient à la signature des accords commerciaux pour lesquels ils avaient obtenu une certaine autonomie comme, par exemple, la faculté d'adhésion ou de retrait d'un traité signé par la Métropole. On alla même jusqu'à leur reconnaître le droit de se faire représenter par des délégations dans les conférences internationales de 1912 sur la radiotélégraphie, et de 1913 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer.

Malgré ces efforts et ces progrès, on doit affirmer que les Dominions avant la guerre n'avaient pas de statut international, et que l'Empire britannique était un Etat unitaire où la conduite et le contrôle de la politique étrangère appartenaient tout entier au Cabinet et au Parlement de Londres.

2). L'évolution des Dominions vers l'égalité des droits se fit assez rapidement à la suite de la guerre de 1914. Quand l'Angle-

(1) LEWIS, *British year book of international law*, 1922-3.
The international status of British self governing Dominions, p. 25

(2) *Daily Chronicle*, 14 Août 1914.

terre entra dans le conflit mondial, la loyauté avec laquelle les différentes parties de l'Empire répondirent à son appel poussa le Cabinet britannique, devant le poids croissant des responsabilités, à consulter les Gouvernements des Dominions. On crut, en effet, que la conduite de la guerre serait plus facile si toutes les parties de l'Empire collaboraient ensemble à mener à bien la lutte la plus dure de tous les temps.

En décembre 1916, on forma un « *War Cabinet* » de 5 membres, et en 1917 on demanda aux premiers Ministres des Dominions de venir y donner leur avis : c'est dans ces conditions que fut constitué l'« *Imperial War Cabinet* », et que l'on reconnut pour la première fois le droit des Dominions de participer effectivement à la politique impériale (1).

A l'unanimité, ce Cabinet impérial décida de se réunir annuellement et à toute autre époque si les événements l'exigeaient. En fait, il siégea en quasi permanence jusqu'à la fin de la guerre. A la signature du Traité de Paix, on décida de tenir une Conférence Impériale qui reconnaîtrait aux Dominions l'égalité des droits avec la Métropole, et la responsabilité de chacun de leur Gouvernement devant leurs Parlements particuliers.

On avait donc reconnu, pendant la guerre, le principe de collaboration sur un pied d'égalité entre les différents Dominions de l'Empire et la Métropole.

3). Depuis 1919, toute la politique impériale a eu pour but de développer les droits reconnus pendant la guerre aux « *Self-Government* », ainsi que de maintenir et d'organiser l'unité du « *Commonwealth britannique* ».

Dès la discussion des traités de paix, on reconnut aux Dominions le droit d'avoir des délégations indépendantes. De plus, ce fut quelquefois le délégué canadien qui représenta l'Empire britannique au Comité des Cinq. C'est ce qui permit à Sir Robert Borden de dire au sujet de la procédure à suivre : « C'est une preuve de la part jouée à la « *Peace table* » par le « *British Commonwealth* » comme un tout, en même temps qu'un rappel

(1) Parl. Papers 1918 - c. d. 9005, p. 1.

des droits obtenus par les Dominions » (1). En appelant les Dominions à signer les traités de paix, on reconnaissait en effet, d'une part l'unité impériale sous la haute direction de la Couronne, et d'autre part le droit qu'avaient les Dominions de participer à la politique extérieure puisque la Couronne, pour ratifier définitivement les traités, devait attendre les débats et les votes de chaque Parlement particulier, dans la mesure où ceux-ci devaient être consultés.

On alla du reste plus loin encore, puisqu'on reconnut aux Dominions le droit de siéger à côté de la Métropole à Genève, qui se trouvait ainsi multipliée ; cela était naturel puisque les « Self-Governments » avaient signé le Traité de Versailles qui contenait dans son texte le Pacte de la Société des Nations. Comme membres de la nouvelle organisation internationale, les Dominions purent siéger au Conseil de la S. D. N., comme ce fut le cas du Canada en 1927, et au B. I. T. Ils eurent, de plus, à administrer certains mandats coloniaux, ce qui prouvait qu'ils avaient une certaine capacité pour la gestion des affaires étrangères.

En ayant accès dans la nouvelle Assemblée des Nations, les Dominions étaient donc devenues les égaux de l'Angleterre et des autres Etats, et dès le début ils n'hésitèrent pas à montrer leur goût d'agir avec liberté. L'article 10 du pacte qui assurait une garantie mutuelle des Etats entre eux, imposait aux yeux de certains des obligations impossibles à tenir. Le Canada de sa propre initiative posa nettement la question et fit une proposition d'interprétation. De longues discussions eurent lieu, et un rapport de M. Joseph-Barthélemy, membre de la délégation française, concilia les thèses opposées par un travail d'équilibre savant (2). La seule opposition de la Perse arrêta le projet canadien.

Quelque temps plus tard, Lloyd George à la suite d'incidents dans le Proche Orient voulut entraîner l'Empire dans une

(1) M. LEWIS. *Op. cit.* 1922-3, p. 32 et s.

(2) JOSEPH-BARTHÉLEMY. *Rapport sur la proposition canadienne, relative à l'interprétation de l'Article 10.* 1920.

guerre sainte. Cette politique audacieuse provoqua une remarque du Premier Canadien qui analysa admirablement la situation acquise par certains membres du Commonwealth britannique : « Si l'Angleterre veut *briser le fil de soie* elle n'a qu'à continuer ».

Puisque les Dominions prenaient place dans la Société internationale, on leur reconnut le droit de représentation diplomatique, et c'est ainsi que, dès 1920, le Canada envoyait un représentant à Washington.

Depuis la guerre, les Dominions se sont donc assuré une place de plus en plus considérable dans la gestion des affaires impériales, et en particulier dans les questions de politique extérieure. Du jour où on leur donnait un statut international, ils devaient nécessairement jouer un rôle dans les affaires communes de l'Empire britannique.

III

On verra dans quelle mesure les Parlements des Dominions contrôlent la conduite de la politique extérieure : Dès le début de cet essai, il faut dire que le Canada a toujours été le premier à demander la sauvegarde des droits de son Parlement, et c'est presque toujours sur son exemple que les autres Dominions ont réglé leur façon d'agir.

On examinera ce problème par l'étude du « War making power », et par celle du « Treaty making power » en insistant particulièrement sur l'intérêt qu'ont les Dominions à négocier librement leur régime commercial avec les autres puissances.

I. — *Le War making power.*

Lorsque le conflit de 1914 éclata, on a fait remarquer avec quel ensemble les différentes parties de l'Empire répondirent à l'appel venu de Londres. C'était normal, car la Couronne avait en son pouvoir la prérogative d'agir comme elle le fit, d'autant plus qu'elle avait consulté le Parlement anglais. Mais aujour-

d'hui les Dominions ont conscience du rôle qu'ils ont à jouer et il est fort probable qu'une guerre ne pourrait plus être déclarée sans qu'on consultât leurs Parlements respectifs. C'est, du reste, ce que semblent indiquer les différents événements qui se sont déroulés dans ces dernières années.

Dès 1921, on reconnut, pour engager un Dominion dans un conflit, la nécessité d'une consultation de son Parlement particulier. En effet, lorsque fut signé le traité anglo-irlandais, on y inséra la clause suivante : « Sauf dans le cas d'invasion, l'Etat libre d'Irlande ne sera pas obligé de participer à une guerre sans le consentement du Roi » (1), en tant que Roi d'Irlande c'était une première atteinte à la prérogative du Gouvernement de la Métropole.

En 1922, Lloyd George avait suivi une politique extérieure très personnelle dans le Proche-Orient. Différents incidents se produisirent, dont l'un connu sous le nom d' « Incident du Chanaq » qui amena une tension anglo-turque et qui faillit se terminer par un conflit. Le Cabinet britannique s'émut et le 15 Septembre 1922 il adressa un télégramme aux Dominions pour leur demander d'envoyer des contingents, afin de venir en aide à la défense des territoires de l'Empire. Les Dominions ne cachèrent pas leur surprise. Cependant la Nouvelle-Zélande fit savoir qu'elle fournirait des troupes. En Australie, M. Hughes, premier Ministre, déclara qu'il serait heureux de venir en aide à l'Empire mais qu'il ne pouvait le faire qu'avec la collaboration des Chambres. — Le Gouvernement Sud-Africain donna sa réponse lorsque le conflit fut réglé. Au Canada, l'incident fut aussitôt porté devant le Parlement. Le Premier Ministre Mackenzie King répondit (2) au chef de l'opposition, M. Meighen, en faisant connaître l'opinion du Gouvernement canadien sur la question de la guerre pour les Dominions : « C'est à chaque Gouvernement de décider si l'approbation parlementaire doit être demandée... Nous croyons fermement pour notre part que si les relations entre les différentes parties de l'Empire britan-

(1) TOYNBEE. Op. cit., p. 2.

(2) TOYNBEE, p. 51.

nique doivent être fondées sur des bases durables, cela ne peut se faire qu'en reconnaissant la suprématie du Parlement, et tout particulièrement lorsqu'il s'agit de la question de la guerre. C'est au Parlement, en effet, de décider si nous devons ou non participer à des guerres qui se font dans les différentes parties du monde... aucune décision pour limiter les droits du Parlement en cette matière ne peut être prise, puisqu'il s'agit avant tout d'une affaire très importante qui s'adresse à tout notre pays. »

Le Canada ainsi montrait que les Dominions devaient garder leur libre arbitre lorsqu'il s'agissait d'affaires aussi dangereuses que la déclaration d'une guerre.

La question se posa à nouveau quelque temps après lorsqu'on discuta le protocole de Genève en 1924. *Dans quelle mesure l'Empire serait-il engagé si la question d'une intervention militaire se posait à la « Round Table Conference ? »* (1).

« Comme l'Empire doit être ou en guerre ou en paix comme un tout, déclara le Général Smuts, il est clair qu'à moins de décisions unanimes de tous les « Self-Governments » de l'Empire en faveur de la ratification du protocole, aucune de ses parties, que ce soit la Grande-Bretagne ou l'un de ses Dominions, ne peut le ratifier ». Devant la résistance des Dominions, et pour maintenir l'unité impériale, le Gouvernement Baldwin repoussa le protocole qu'avait accepté le Cabinet travailliste.

En 1925, les accords de Locarno soulevèrent les mêmes difficultés. Ayant repoussé le Protocole de Genève, le Foreign Minister, Sir Austen Chamberlain, favorisa les négociations relatives aux conventions de Locarno ; mais, de nouveau, il s'agissait de savoir dans quelle mesure l'Empire se trouvait engagé, car des sanctions militaires et économiques avaient été prévues (2) sans que les Dominions eussent été consultés, ce que, du reste, Lloyd George avait vivement reproché au Ministre des Affaires Etrangères dans un débat aux Communes (3).

(1) Round Table Conference Dec. 1924, p. 57.

(2) KEITH. *Responsible Government in the Dominions*, p. 842 et s. Tome II.

(3) KEITH. *Speeches and Documents on the British Dominions*, p. 357.

Devant cette nouvelle menace pour leur liberté d'action, les Dominions commencèrent à s'agiter et à exprimer leur crainte. Un député canadien (1) alla jusqu'à dire à Ontario, le 16 Novembre 1925 : « Si jamais revenait le temps de la guerre, le spectre de 1914, je crois que le mieux serait, non seulement que le Parlement (du Canada) fut convoqué, mais que la décision du Gouvernement, qui devra être annoncée promptement, fut soumise avant le départ des troupes à des élections générales, c'est-à-dire à une consultation du Pays. » Cette interprétation menaçait l'unité de l'Empire et le Premier Ministre canadien, M. Mackenzie King le repoussa en montrant combien il serait dangereux pour le « Commonwealth britannique », d'entrevoir la possibilité d'un pays coupé en deux, ce qui le conduirait droit à la guerre civile. En 1926, le Parlement canadien était toujours inquiet, et ce n'est qu'après bien des précisions sauvegardant le droit des Chambres que le Gouvernement canadien accepta en principe la politique de Locarno lorsqu'elle fut posée à la Conférence impériale de 1926 (2).

Ainsi, depuis 1919, chaque fois que la question du « War making power » a été à l'ordre du jour, les Dominions, d'une part, se sont efforcés de sauvegarder leur liberté de décision : Le Cabinet de Londres, en effet, ne peut plus les entraîner aujourd'hui dans un conflit sans qu'ils en réfèrent à leurs Parlements respectifs. D'autre part, on a maintenu l'unité du « Commonwealth britannique », car aucun membre de l'Association ne pourrait s'engager séparément dans un conflit, les autres n'étant pas consultés, sans faire un acte de secession.

Une déclaration de guerre semble devoir exiger à l'avenir l'accord unanime des Gouvernements et des Parlements de l'Empire, pour que la décision de la Couronne soit valable et exécutable sur l'ensemble de ses territoires.

(1) KEITH. *Responsible Government in the Dominions*, p. 925 et s. Tome II.

(2) Art. 9 Traité de Locarno : « Le Présent traité n'imposera aucune obligation à aucun des Dominions britanniques ou à l'Inde, à moins que le Gouvernement de ce Dominion ou de l'Inde ne signifie qu'il accepte ces obligations. »

2. — *Le Treaty making power.*

C'était l'une des prérogatives du Roi que de pouvoir négocier et ratifier les traités au nom de l'Empire. Or, depuis 1919, les Dominions entendent participer à l'élaboration des traités qui les concernent. Les Cabinets des Dominions sont aujourd'hui soumis dans une certaine mesure au contrôle de leurs Parlements, lorsqu'ils s'engagent dans des négociations.

Certes, comme on l'a vu pour l'Angleterre, le Roi peut toujours signer un Traité au nom de l'Empire, il engage du point de vue international (1) tout le « Commonwealth britannique ». Mais aujourd'hui, il est reconnu que le Roi ne peut agir ainsi qu'après avoir consulté le Parlement de Westminster et ceux des Dominions, sinon il risque de semer le désordre et la lutte à l'intérieur de ses Etats. Les Chambres des « Self-Governments » sont naturellement incitées à imiter les procédures adoptées par celles de Londres, et il est intéressant de montrer comment historiquement la question s'est posée et s'est développée jusqu'à nos jours.

C'est le Canada qui, le premier, souleva le problème du « treaty making power ». Dès 1906, il prétendit légiférer pour rendre effectifs les différents traités anglo-japonais. En 1909, la question se posa à nouveau au Parlement d'Ottawa où le principe du « treaty making power » fut discuté, au sujet de l'« *International Boundaries waters treaty* » (2).

Sir Wilfrid Laurier était alors Premier Ministre et il avait reconnu la vieille théorie anglaise absolutiste, selon laquelle le « treaty making power » appartient à la Couronne sans obligation de ratification parlementaire. Mais Borden, au nom de l'opposition, déclara que tous les traités regardant les Dominions devaient contenir une clause réservant le contrôle de leur Parlement avant toute ratification, chaque fois qu'ils imposaient une charge financière ou une modification à la loi du

(1) KEITH, *Responsible government in the Dominions*. Tome II, p. 842.

(2) A. GORDON DEWEY, *The Dominions and diplomacy. The canadian contribution*, p. 35 et s.

pays. Il rappela que cette pratique était déjà suivie pour les traités de Commerce (1). Sir Wilfrid Laurier ne suivit pas l'avis de Borden. Il s'entendit avec Lord Crewe qui était alors le Ministre de l'Intérieur de la Métropole et prit la responsabilité de faire ratifier le traité sans appel au Parlement. Néanmoins, le principe d'une intervention parlementaire était posé, et c'est dans ce sens qu'allait se faire l'évolution du « Treaty making power » dans les Dominions.

Après la guerre, les traités de paix donnèrent une nouvelle actualité au problème. Les « Self-Governments », en raison des services qu'ils avaient rendus à la Métropole pendant le conflit furent admis à participer aux négociations des traités de paix. Lorsque fut signé le Traité de Versailles, Lord Milner demanda aux Dominions de donner leur assentiment sans intervention parlementaire.

Le 4 juillet 1919, il informa le Canada (2) par télégramme qu'avant la fin du mois les trois grands pays auraient ratifié le Traité de Versailles ; or, à ce moment, le texte officiel du Traité n'était pas encore arrivé au Canada et Sir Robert Borden (3) fit comprendre à Milner qu'il désirait d'abord le soumettre à son Parlement. « Il nous apparaît fort douteux, dit-il, d'après les règles de la pratique constitutionnelle, que le Roi puisse ratifier (un traité) sans obtenir d'avance l'approbation du Parlement. Nous croyons que d'accord avec la récente pratique... une telle approbation doit être obtenue dans le cas de tout traité imposant une charge pour le peuple, ou nécessitant une modification de la loi du pays, ou demandant une action législative pour les rendre effectifs, ou affectant le libre exercice du pouvoir législatif, ou touchant à des droits territoriaux ». Milner accepta cette interprétation du « treaty making power » des Dominions, puisqu'il accorda au Premier canadien un délai plus long qui lui permit de consulter les Chambres.

(1) House of Commons Canada 1909-1910. Col. 6647.

(2) LEWIS. *Treaty making power of Dominions*, p. 38.
British year book of international law. 1925.

(3) Milner était alors le Secrétaire d'Etat anglais pour les Colonies et sir Robert Borden le premier ministre canadien.

Au nom de l'Afrique du Sud, du reste, le Général Smuts (1) soutint la même thèse.

De plus, en même temps qu'était signé le Traité de Versailles, la France et l'Angleterre avaient accepté un traité d'assistance mutuelle dans l'éventualité d'une agression non provoquée, mais il contenait une réserve qui sauvegardait la liberté d'action des Dominions. Son article 5 était ainsi rédigé : « Le présent traité ne peut imposer aucune obligation à l'un des Dominions de l'Empire Britannique, à moins qu'il n'ait été approuvé par son Parlement particulier. » Ainsi, Borden avait parfaitement raison de soutenir le point de vue des droits des Chambres en matière de « treaty making power », puisqu'il était inséré en toutes lettres dans un acte diplomatique joint au Traité de Versailles. C'est l'opinion qui allait s'affirmer chaque jour davantage.

En 1922, un nouvel accord anglo-français intervint, qui contenait une clause analogue à celle de l'art. 5 du traité de 1919. La même année, à la Conférence de Washington, l'Empire britannique n'avait qu'une seule délégation ; mais le Gouvernement anglais s'arrangea pour réserver un poste de délégué à chacun des membres des Dominions et des Indes. Aussi, lorsque les traités de Washington furent signés, il s'agissait de savoir dans quelle mesure se trouvaient engagés les « Self-Governments ». C'est à ce propos que le Général Smuts déclara que la suprématie du Parlement de Westminster considéré comme législateur souverain de l'Empire, n'existait plus (2), car lorsqu'un traité est signé, il l'est par chaque représentant des Dominions responsable devant son propre Parlement. Au reste, dans le cas du Traité de Washington, au nom de la délégation britannique, Sir John Salmon précisa dans quelles conditions les décisions étaient prises : « Chaque fois qu'une question était votée, afin d'obtenir l'unanime consentement nécessaire pour

(1) Le Général Smuts était le premier Ministre de l'Union Sud-Africaine.

(2) LEWIS, *Treaty making power of the Dominions*, p. 37.
British year book of International law. 1925.

un traité, la question se trouvait posée à l'ensemble de la délégation de l'Empire Britannique comme à un tout : C'est Balfour qui répondait en son nom par oui ou non comme Président. Il interrogeait avant de répondre chaque délégué individuellement : *tous les membres étaient donc consultés, mais seul le chef de la délégation répondait, sauvegardant ainsi l'unité de l'Empire.* »

Quelques mois plus tard, l'Angleterre signa le Traité de Lausanne avec la Turquie (1). Les Dominions protestèrent car ils n'avaient pas été avertis ; aussi, Lord Curzon (2), le Ministre des Affaires Etrangères de l'époque, fut-il obligé de reconnaître que, lorsque l'Angleterre s'engagerait dans une négociation et signerait un traité, elle devrait consulter l'Empire comme un tout dont elle ferait partie. Désormais, dans chaque négociation, les Dominions auraient droit à un délégué qui signerait le Traité, et la ratification de celui-ci par le Roi n'aurait lieu qu'après sa soumission aux différents Parlements des Communautés anglo-saxonnes (3). Cette promesse ne fut pas tenue immédiatement. Ainsi en 1925, Sir Austen Chamberlain fut obligé de signer les accords de Locarno sans en référer aux Dominions. Ceux-ci, du reste, ne cachèrent pas leur mécontentement, et ils n'acceptèrent cette nouvelle politique étrangère qu'après de longues discussions où fut invoqué le principe de l'unité de l'Empire. Afin d'éviter de nouvelles difficultés, au moment de la signature du Pacte Kellog, tous les membres du « Commonwealth britannique » apposèrent leurs signatures au bas du Traité qui mettait « la guerre hors la loi ». Ce fut donc en 1928 seulement que les droits des Dominions, en matière du « treaty making power », passèrent définitivement dans la pratique constitutionnelle (4).

(1) 1923.

(2) DE MONTGOMERY. *Pax Britannica*, p. 114-5.

(3) LEWIS. 1925, *op. cit.*, p. 100.

(4) KEITH. *Speeches and documents on the British Dominions*, p. 407.

3. — *Les Traités de Commerce.*

Telle est l'évolution du « treaty making power » dans les Dominions ; mais avant de conclure, il est nécessaire de rappeler l'importance qu'ont eu pour eux les traités de Commerce.

En effet, c'est à ce sujet que s'est posée pour la première fois la liberté de négociations des « Self-Governments ». Dès 1900. on reconnut aux Dominions, à propos d'accords commerciaux uruguayo-anglais et honduro-anglais, la faculté de retrait après un préavis de 6 à 12 mois. Puis on leur accorda une clause d'accession aux traités signés par la Métropole. Ce fut le cas du traité anglo-japonais de 1911 et, après 1907, ils furent libres de signer des accords commerciaux indépendants, mais avec la participation du représentant anglais qui devait y apposer sa signature. En 1923, fut conclu un traité canado-américain (1) de pêche : l'« Halibut treaty ». Le représentant anglais n'avait même pas consulté pendant les négociations ; le Parlement canadien (2) conclut néanmoins à la nécessité d'obtenir la ratification de la Couronne, quoique le traité ne concernât qu'une partie de l'Empire et un Etat étranger. Enfin, en 1932, se réunit la Conférence d'Ottawa, où l'on adopta une politique commerciale tenant compte des différents intérêts communs à l'Empire mais où, une fois de plus, on reconnut les droits particuliers de chacun des Parlements des Dominions.

Ainsi, on doit admettre aujourd'hui que deux principes dominant l'application du « treaty making power », celui de l'unité impériale d'une part, celui des Droits des Parlements des « Self-Governments » d'autre part. Au point de vue purement constitutionnel, la Couronne pourrait aujourd'hui signer un traité engageant tout l'Empire sans la consultation des Parlements des Dominions même si le traité devait s'appliquer à leurs territoires ou avoir une conséquence sur l'ensemble de la politique des Communautés britanniques, toutefois une telle décision ne pourrait être prise qu'au risque de soulever l'opi-

(1) KEITH. « *Journal of comparative legislation* », p. 167.

(2) Canadian Hansard LIX. 575.

nion publique acquise aux idées démocratiques aussi bien dans la Métropole que dans les Dominions. Par contre, un « Self-Government » ne pourrait signer un traité portant atteinte à l'unité de l'Empire qu'en faisant secession. On peut donc constater qu'à l'exemple du « war making power », le « treaty making power » des Dominions a subi la même évolution que celui de la Métropole. Le contrôle parlementaire s'est étendu du territoire anglais à celui de l'Empire.

IV

Il est utile de remarquer que l'unité de la politique extérieure impériale a été maintenue par la pratique de congrès où se trouvaient rassemblés tous les membres des Dominions, en vue de fixer les règles communes à l'Empire. Ces réunions sont connues sous le nom de *Conférences impériales*. La première de ces conférences eut lieu en 1911, et depuis lors elles se tiennent périodiquement (1).

En 1921, on reconnaissait unanimement que la politique étrangère de l'Empire britannique ne pouvait être le reflet fidèle de l'opinion des nations qui le composent, que si l'on associait fréquemment les représentants des Dominions et de l'Inde à ceux du Royaume-Uni pour étudier la conduite des relations extérieures (2).

Quelques années plus tard, à la Conférence de 1923, on discuta de la politique étrangère de l'Empire britannique, et on adopta une résolution qui fixait la méthode et la procédure à suivre pour la négociation, la signature et la ratification des traités (3).

(1) Des réunions à caractère impérial eurent lieu dès 1887.

(2) Report of the conference of prime Ministers and representatives of U. K. the Dominions and India. (Cd 1474, 1921, Parl. Papers).

(3) Sir Ernest SATOW. *A guide to diplomatic practice*, p. 422 (Imperial conference 1923. — Summary of proceedings, p. 13).

I. — *Négociation.*

a) Toute négociation d'un Gouvernement de l'Empire doit être conduite en tenant compte de ce que l'Empire constitue un tout.

b) Tout Gouvernement qui commence une négociation permettra à toute partie de l'Empire de s'y joindre.

c) Il assurera des échanges des vues avant et pendant les négociations.

d) Il informera des progrès des négociations les parties de l'Empire qui n'y participent pas.

II. — *Signature.*

a) Les traités bilatéraux doivent porter la signature de celui des membres de l'Empire qui y est intéressé.

b) Si la signature d'un traité bilatéral intéresse des parties de l'Empire en dehors du signataire, ces autres Gouvernements envoient des plénipotentiaires qui doivent aussi y apposer leur signature.

c) Pour les traités signés dans les conférences internationales, chaque partie de l'Empire envoie des plénipotentiaires ayant pleins pouvoirs.

III. — *Ratification.*

a) La ratification des traités imposant certaines obligations à une partie de l'Empire, est effective après l'assentiment de son Gouvernement.

b) La ratification des traités imposant des obligations à plusieurs fractions de l'Empire, est effective après consultation entre les divers Gouvernements intéressés. C'est à chacun de ces Gouvernements de décider dans quelle mesure l'intervention du Parlement est requise.

Ainsi, dès 1923, l'Empire britannique avait une espèce de *charte constitutionnelle* fixant les règles à suivre pour que fût suivie par tout l'Empire une politique extérieure commune,

En 1926 (1), on définit les rapports qui existaient entre les différents membres de l'Empire : « *Les Dominions sont des communautés autonomes à l'intérieur de l'Empire britannique, égales en droits, en aucune façon soumises l'une à l'autre en ce qui concerne la conduite de leur politique intérieure et extérieure, mais unies dans l'allégeance de la Couronne et associées librement, comme membres de « British commonwealth of nations »*. On rappela, d'autre part, les règles que l'on devait suivre pour la ratification des traités regardant l'Empire.

La Conférence impériale de 1930 (2) reconnut définitivement aux Dominions le droit de représentation diplomatique, régla les rapports entre les Dominions et la Métropole et le pouvoir de leurs Parlements respectifs. Afin de donner aux progrès réalisés pendant les conférences impériales une forme officielle, on publia en 1931 le « *Statut de Westminster* » qui était la Charte établissant les rapports des Dominions à l'intérieur du « Commonwealth britannique », et qui rappelait les règles ci-dessus énoncées (3).

Quelques mois plus tard, les Ministres anglais se rendirent à Ottawa où, dans une nouvelle réunion avec leurs collègues de l'Empire, ils complétèrent l'œuvre accomplie par l'adoption d'une politique commerciale impériale, tenant compte de l'opposition des intérêts représentés et cherchant à les concilier.

Il est probable qu'à l'avenir le pouvoir exécutif de l'Empire se concentrera de plus en plus dans ces conférences impériales qui élaborent la règle de conduite dont doivent s'inspirer les Gouvernements de la Métropole et de chacun des Dominions.

V

L'Empire britannique forme un tout complexe ; et cependant sa politique extérieure révèle une certaine communauté d'idées. On est parvenu à ce résultat par le respect des princi-

(1) Imperial conference 1926. — Summary of Proceedings, p. 14-15.

(2) Imperial conference 1930. — Summary of proceedings, p. 29.

(3) KEITH. *Speeches and Documents on the British Dominions*, p. 303.

pes qui ont fait la force de l'Angleterre à travers l'Histoire :

Chaque Dominion a adopté les institutions de la Métropole et a aujourd'hui un Gouvernement démocratique. Chacun est libre à l'intérieur de l'Empire, puisqu'il pourrait faire secession s'il le voulait, et sans que la Métropole essayât de le retenir.

Chaque Dominion est égal aux autres et à la Métropole. Chaque Gouvernement, chaque Parlement est sur pied d'égalité avec tous les autres. Le Parlement de Londres conserve néanmoins ce prestige moral et cette prépondérance auxquels lui donne droit son passé (1).

Il est donc permis de dire avec Buell : « L'Empire Britannique est le seul exemple réussi de nos jours d'une réelle coopération de nations, maintenue non par une force de coercition, mais par une bonne volonté, travaillant ensemble pour l'achèvement de buts communs. C'est là un exemple de ce que doit devenir la S. D. N. » (2).

(1) WADE and PHILLIPS. *Constitutional law*, p. 363.

(2) Harold W. SPOKE. *The foreign relations of the federal state*.
BUELL. *International relations*, p. 215.

VI

BUELL : International relations.

Gordon DEWEY : The Dominions and Diplomacy. The Canadian contribution.

KEITH : Journal of comparative legislation.

LEWIS : British year book of international law.

1922-3

1925.

A. B. KEITH : Responsible Government in the Dominions. Tome II (1927)).

« « War Government in the Dominions (1921).

« « The Sovereignty of the British Dominions (1929).

« « Speeches and Documents on the British Dominions (1932).

MAGNAU DE BORNIER : L'Empire britannique, son évolution politique et constitutionnelle. 1930.

DE MONTGOMERY : Pax Britannica.

Sir Ernest SATOW : A guide to Diplomatic practice.

Harold W. SPOKE : The foreign relations of the Federal State.

TOYNBEE : The conduct of British Empire foreign policy since the peace settlement.

WADE and PHILLIPS : Constitutional law.

Documents et périodiques :

Round table conference 1924.

Parl. papers 1911 C d 5745.

Parl. papers 1918 C d 9005.

Parl. papers 1921 C d 1474.

Canadian Hansard House of Commons 1909-1910.

« « « « « Vol. LIX.

Imperial Conference 1923 Summary of proceedings.

« « 1926 « « «

« « 1930 « « «

Daily Chronicle, 14 Août 1914.

PARTIE III

L'OPINION PUBLIQUE EN ANGLETERRE

SOMMAIRE

	PAGES
I. — Formation et manifestations de l'opinion publique..	145
II. — Les élections.....	146
1°) Les élections générales.....	146
2°) Les by-élections.....	149
III. — Le sentiment public.....	150
IV. — La presse.....	154
V. — Conclusion	159
VI. — Bibliographie	160

I

Bryce (1) a expliqué d'une façon très claire comment se forme l'opinion publique : « Vous pouvez vous demander que peuvent faire des citoyens privés. — Bien, l'Etat est fait de citoyens privés et, tels ils sont, tel sera l'Etat. Chacun de nous, comme individu, peut faire peu, mais beaucoup, animés du même sentiment et de la même croyance, peuvent faire beaucoup. Pourquoi est faite la démocratie, sinon pour présenter et exprimer les convictions et les vœux du peuple ? Les citoyens d'une démocratie peuvent tout faire, s'ils manifestent leur volonté unie. Les gouttes de pluie qui tombent des nuages s'unissent pour former un tout petit ruisseau qui, en en rencontrant d'autres, forme un cours d'eau, lequel devient une rivière et les rivières se réunissent les unes aux autres, se gonflent pour former un fleuve qui coule sans résistance vers la mer. Chacun de nous n'est qu'une goutte, mais réunis, nous faisons l'ensemble de l'opinion publique qui détermine le caractère et l'action de l'Etat. »

En Angleterre, le sentiment populaire a toujours joué un rôle extrêmement important. Il s'est toujours, au moment où le Gouvernement devait prendre une décision grave pour l'avenir du pays, imposé à celui-ci. Ses manifestations sont, du reste, très variées, et on ne les étudiera dans ce chapitre que du point de vue de la politique extérieure.

1. — Le Cabinet gouverne le pays ; à certains moments, il s'aperçoit qu'entre le Parlement et lui il y a divergence de vues ; il en profite alors pour consulter le pays en faisant des élections dans lesquelles se manifeste l'opinion publique.

2. — Dans d'autres cas, le Gouvernement n'aura même pas

(1) Lord BRYCE. *International relations*, p. 264.

besoin de recourir aux suffrages exprimés ; il sentira, par diverses manifestations : discours, meetings, qu'il doit modifier son attitude ou démissionner, parce qu'il n'est plus d'accord avec le sentiment populaire.

3. — L'opinion publique anglaise n'est pas sans subir l'influence d'événements extérieurs, dont l'interprétation lui est donnée par l'une des Presses les mieux renseignées du monde. La Presse, certainement, n'exprime pas le sentiment public. Bien au contraire, elle le fausse quelquefois ; néanmoins, elle est la source des informations et, souvent, elle s'efforce d'adopter la manière de voir qui plaira à ses lecteurs.

Voilà les trois manifestations de l'opinion publique que l'on va exposer maintenant, en déterminant les rapports qu'elles ont avec le contrôle de la politique extérieure.

II

1. — Lorsque le Gouvernement est demeuré pendant cinq ans au contact du même Parlement, celui-ci se dissout et on procède à de nouvelles élections générales, dont le résultat fait connaître le jugement de l'opinion publique sur la conduite du Cabinet au pouvoir. Mais ce cas se produit très rarement parce que, en Angleterre, le Gouvernement préférera démissionner ou faire des élections plus rapprochées s'il ne se sent pas en complet accord avec le pays.

Presque toujours, la politique intérieure a une réelle influence sur les élections générales ; mais quelquefois aussi les questions de politique extérieure ont joué un rôle dans cet appel au peuple que sont les campagnes électorales. L'histoire de ces cent dernières années en fournit quelques exemples frappants.

En 1856, l'Angleterre venait de terminer la guerre de Crimée ; l'opinion publique avait soutenu le Gouvernement à fond, et Palmerston n'en avait été que plus encouragé pour continuer une politique toujours très active : l'Empire Britannique se

développait, et il fallait sans cesse trouver de nouveaux débouchés commerciaux. Aux richesses de l'Extrême-Orient, les marchands de la Cité s'intéressaient. A ce moment, un incident sino-japonais éclate, ce fut l'affaire du « Lorch Arrow ». Palmerston se montre énergique au point de déclarer la guerre. La Chambre des Communes proteste. Le Ministre, voyant qu'il n'a plus sa confiance, en appelle au pays. Il fait sa campagne électorale sur le thème de l'« insult to the Flag » (1). L'opinion anglaise est touchée à l'endroit sensible, et Palmerston sort triomphalement des élections qu'il avait provoquées. C'est là un exemple où une question intéressant uniquement la politique étrangère a servi d'argument dans une consultation électorale dont le Gouvernement est sorti vainqueur (2).

A la fin du xix^e siècle, la politique extérieure fut encore la plate-forme de nouvelles élections. En 1880, il y avait une grande rivalité entre les deux grands chefs du parti libéral et du parti conservateur, Gladstone et Disraëli. Ce dernier était au pouvoir et on lui reprochait l'incohérence et le conservatisme dangereux de sa diplomatie. Gladstone l'attaqua avec fureur sur ce terrain. Le 2 Avril 1880, à West Calder, il déclara que les six principes de la politique extérieure anglaise étaient les suivants : « Poursuivre une politique forte dans l'Empire par une législation et des finances strictement équilibrées dans la Métropole ; conserver aux nations de l'Europe les bienfaits de la paix, s'efforcer de développer et de maintenir le concert européen ; éviter la complication inutile des engagements ; affirmer l'égalité des droits entre les nations ; *inspirer la conduite de la politique étrangère de l'Angleterre par l'amour de la liberté.* » Gladstone avait affaire à une opinion fatiguée par trop d'interventions et il retourna en sa faveur la majorité du pays.

Le résultat fut un changement de la politique extérieure en Afghanistan : retrait des troupes anglaises de Kandahar,

(1) L'insulte au drapeau.

(2) Voir page ci-dessus, 77-78.

(3) KENNEDY. *Old Diplomacy and New*, p. 47 et s.

déclin de l'influence britannique en Asie-Mineure par la suppression des consuls appointés sur l'ordre de Salisbury, défense des Arméniens et des autres races chrétiennes, en Egypte, rappel des troupes du Soudan, d'où la mort du général Gordon isolé dans Khartoum, en Sud-Afrique enfin, recul de la politique anglaise dans le Transvaal.

On a assisté alors à la lutte de deux hommes qui suivaient avant tout une politique extérieure opposée ; le peuple fut choisi comme arbitre entre eux et il indiqua sa préférence pour celle de Gladstone. L'avenir devait prouver, du reste, combien il était difficile, devant la réalité des faits, de maintenir les principes que le chef des libéraux avait affirmés lorsqu'il était encore dans l'opposition.

Depuis la guerre de 1914, de nombreuses élections générales ont eu lieu, amenant au pouvoir des Gouvernements de partis ou de coalition : les questions de politique étrangère ont pris dans les programmes des partis, chaque jour, une importance plus grande.

En 1918, Lloyd George, après le grand effort qu'avait fait son Gouvernement pour assurer la victoire, crut utile de se faire plébisciter dans des élections avant de signer en triomphateur le Traité de Versailles. Ce furent les fameuses « Kaki elections », qui devaient lui donner un pouvoir renforcé pour les négociations à venir.

Ce fut une nouvelle consultation électorale qui ôta, en Décembre 1924, le pouvoir au Cabinet travailliste Mac Donald, pour avoir suivi avec les Soviets une politique audacieuse et engagé l'Empire dans le protocole de Genève. Enfin, en 1931, la dernière crise anglaise qui était due à la politique économique du « Labour Party », fut précipitée par la poursuite d'une politique extérieure considérée par la nation anglaise comme trop libérale et pacifiste.

Lowell (1), dans l'un de ses livres, a fort bien expliqué le

(1) LOWELL. *Public Opinion and Popular Government*, p. 220.

rôle des élections générales dans ces dernières années : « En Angleterre, une doctrine est née selon laquelle le Parlement ne pouvait autoriser une politique énergique sans un mandat de la nation. Une élection générale donne toujours lieu à une discussion sur l'affaire à décider. En 1900, le peuple anglais s'est déclaré pour la poursuite de la guerre en Afrique du Sud. » Et il concluait en rappelant qu'il serait nécessaire de recourir à un vote populaire sur tout problème important de politique intérieure ou étrangère, au moyen du referendum. Le referendum, cependant, est assez difficile à appliquer, car dans la plupart des cas, lorsqu'une décision en matière de diplomatie devra être prise, elle devra l'être rapidement, sans que l'on ait toujours le temps matériel de consulter le pays.

2. — Le Gouvernement aura l'occasion de se rendre compte de l'opinion publique et de ses réactions par un autre moyen, celui des élections partielles (1). En effet, chaque fois qu'un député démissionne ou meurt, il faut pourvoir à la vacance du siège. C'est le moment pour le Ministère de constater par l'étude des résultats de ces élections partielles si son activité est conforme à l'opinion publique. Lorsque le Gouvernement voit sa politique mise en échec, trois solutions se présentent à lui : faire des élections générales, changer sa politique ou démissionner : dans ces conditions des élections partielles peuvent modifier la politique de tout un Cabinet. Le cas se produisit en 1926, moins il est vrai pour des motifs de politique extérieure qu'intérieure. Le Cabinet conservateur avait brisé la grève générale, mais certaines promesses qu'il avait faites n'ayant pas été tenues, il perdit peu à peu tous les sièges qui devinrent vacants au cours de la Législature. Dès ce moment, son action politique fut complètement arrêtée, et sa lassitude ramena au pouvoir, en 1928, un Gouvernement travailliste soutenu par les libéraux.

Les élections sont donc une des formes sous laquelle s'exprime l'opinion publique en Angleterre. A l'occasion des élec

(1) On les appelle « *by elections* ».

tions partielles, le Gouvernement est souvent obligé d'étudier les réactions de l'ensemble du pays : aussi est-il rare qu'un Parlement arrive au terme de sa durée légale.

III

Dans les élections, l'opinion publique du pays s'exprime avec force et précision, puisque de la consultation sort la majorité qui prendra en mains la responsabilité du pouvoir.

Mais à côté de cette opinion nettement exprimée, il existe en Angleterre un élément impondérable (1), que l'on peut appeler le sentiment public anglais et qui a une influence considérable sur la politique britannique. Il provient de l'éducation politique anglaise : celle-ci a formé, en quelque sorte, une conscience publique à base de liberté et de puritanisme. Ce sentiment populaire, par ses réactions, exercera sur la politique du gouvernement une influence de tous les instants, un contrôle presque permanent. Au début, l'opinion publique ne s'intéressait qu'à la politique intérieure, mais aujourd'hui, grâce à la presse, dont on dira l'influence, et à l'éducation du peuple en matière de politique internationale, le pays s'intéresse chaque jour davantage aux événements extérieurs dont dépend la tranquillité de l'Etat.

Le Cabinet anglais est lié par ce sentiment public, car c'est avant tout un gouvernement d'opinion, et beaucoup d'actes de sa politique extérieure sont dus aux réactions de la conscience nationale.

Vers 1876, les Turcs massacraient des Bulgares : le Tsar en profita pour réclamer certaines réformes au Sultan et, sur le refus de celui-ci, lui déclara la guerre. Lord Beaconsfield, dans sa haine des Russes, ne cacha pas sa sympathie pour la

(1) HODGES, *The Background of International relations*, p. 543.

l'urquie et aurait certainement entraîné l'Angleterre dans une nouvelle aventure contre la Russie ; mais le sentiment populaire réagit violemment à la nouvelle des massacres de Bulgarie ; il était froissé dans ses convictions les plus intimes, et le Cabinet anglais fut obligé de s'abstenir (1).

En 1911, la majorité libérale anglaise était divisée sur la politique extérieure du gouvernement Asquith. D'un côté, se trouvait le Foreign Minister, Sir Edward Grey, qui entendait poursuivre la politique d'entente cordiale inaugurée après les accords de 1904 par Lord Lansdowne ; de l'autre, se trouvait l'aile gauche du parti libéral avec Lloyd George, ennemi de toute politique d'alliance, voulant à tout prix conserver la liberté de l'Angleterre en cas de conflit. A ce moment éclata l'incident d'Agadir, à propos duquel l'Allemagne menaça la paix européenne. L'opinion publique se révolta et ce fut Lloyd George lui-même qui, frappé de ces réactions, prononça de sa propre initiative, contrairement à ce qui a été dit (2), le fameux discours à la Mansion House, où il déclara, faisant allusion à l'ultimatum allemand : « Une paix à ce prix serait une humiliation intolérable pour une grande nation comme la nôtre. La sécurité de tout notre commerce international n'est pas une question de parti. Je le déclare, l'Allemagne sur la côte de l'Atlantique ne nous convient pas. » Telle était devant une atteinte à la liberté internationale, la réponse de la conscience britannique. Quelques années plus tard, au moment de prendre la grave décision d'entrer dans la guerre, le Cabinet Asquith était inquiet du sentiment national, il n'osait prendre de décision, car il craignait de ne pas se conformer à celui-ci. L'ambassadeur d'Allemagne Lichnowski avait mené une campagne habile contre la Triple Entente, et le peuple anglais était sincèrement partisan de la paix. Mais lorsque l'Allemagne viola le territoire de la Belgique, dont elle était garante, le peuple anglais vit là une telle négation du droit

(1) DE WITT C. POOLE. *The conduct of foreign relations under democratic conditions*, p. 187.

(2) KENNEDY. *Op. cit.*, p. 174.

que la conscience populaire se réveilla et accepta d'enthousiasme ce que Steed préconisait dans le *Times* depuis quelque temps, ce que Sir Edward Grey demanda à son tour le 3 Août 1914 aux Communes : l'entrée en guerre de l'Angleterre au nom de la Liberté.

Après la signature des traités de paix, plusieurs questions n'étaient encore résolues que sur le papier : c'était notamment le cas des frontières polonaises en Haute-Silésie. Le Gouvernement et la presse française soutinrent à fond la Pologne dans ses revendications. En Angleterre, au contraire, l'opinion y était violemment opposée, et comme le Parlement se trouvait en vacances, Lloyd George, soutenu par le « *Labour Concil of Action* », qui l'avait du reste menacé de ses foudres s'il s'associait à une mesure en faveur de la Pologne envahie par les Soviets, se vit dans l'obligation de s'expliquer devant la Presse dans une interview célèbre, pour justifier son attitude et pour montrer que le Gouvernement se conformait aux réactions de l'esprit public anglais (1).

Au moment de l'incident du Chanag, en 1922, la conscience publique une fois encore arrêta Lloyd George dans sa politique impulsive qui menaçait à nouveau la paix de l'Empire britannique.

On pourrait citer d'autres exemples de ce genre : l'un d'entre eux est particulièrement frappant. Depuis l'évacuation de la Rhénanie, l'Angleterre s'était montrée, avec M. Ramsay Mac Donald, favorable à un redressement allemand dans la politique européenne. A la conférence du Désarmement, elle avait incliné vers la reconnaissance de l'égalité des droits à l'Allemagne. Vint la révolution national-socialiste de Hitler, qui menaçait à nouveau, par ses mesures d'exception, les principes de liberté en Europe. Le sentiment public anglais se réveilla devant la crainte de voir se répéter les événements de 1914. Néanmoins M. Ramsay Mac Donald, fidèle à sa politique d'entente avec l'Allemagne, alla à Rome pour étudier le projet du pacte à quatre de M. Mussolini. A ce moment, le Gouvernement alle-

(1) DE WITT C. POOLE. *Op. cit.*, p. 183.

mand prit ses premières mesures antisémites. C'en était trop, le peuple britannique se révolta brusquement devant la violation de ses convictions libérales. En une semaine, l'opinion publique passa de l'indifférence à la plus vive émotion et, unanimement, protesta contre les décisions du Cabinet allemand. Le 15 Avril 1933 (1) eut lieu à la Chambre des Communes un débat caractéristique où les députés, après avoir écouté froidement les explications du Premier Ministre, applaudirent avec vigueur le discours de Sir Austen Chamberlain qui traduisit le sentiment national en affirmant qu'avant de demander le désarmement des autres et de discuter la révision des traités, il fallait que le Reich donna des preuves de son esprit pacifique. Le lendemain, la presse tout entière approuvait les paroles de son ancien ministre des Affaires Etrangères. Le « Manchester Guardian », connu cependant pour ses idées germanophiles, mais aussi représentant la conscience radicale anglaise, fut le premier à s'indigner de l'attitude allemande. Le Pacte à quatre dut être modifié et la Conférence du Désarmement ajournée. L'Angleterre mettait un frein à sa politique de concession vis-à-vis de l'Allemagne. En 1934, une réaction semblable se produisit à l'annonce du Coup d'Etat du 30 Juin au cours duquel furent exécutés sans jugements plusieurs adversaires politiques du Chancelier allemand. Ces exemples montrent comment le sentiment populaire se manifeste lorsqu'un événement de la politique extérieure le choque. Sa réaction est lente ou rapide, selon les circonstances. Quelquefois, c'est le Gouvernement lui-même qui prend l'initiative de créer un mouvement d'opinion. Ainsi, en 1898, au moment de Fachoda, Salisbury était au Foreign Office. Immédiatement, après la réception des dépêches de Kitchner, il prit l'aventureuse décision de les publier immédiatement dans les 15 jours ; le résultat fut un grand élan du peuple anglais en faveur du Gouvernement ; les libéraux pacifistes et les radicaux eux-mêmes approuvèrent les préparatifs de guerre (2).

(1) *Times*, 16 Avril 1933.

(2) DE WITT C. POOLE. *Op. cit.*, p. 108.

IV

I. — On ne saurait parler de l'opinion publique, de sa formation et de son évolution sans indiquer le rôle joué par la Presse et par les moyens modernes de transmission de la pensée telle que la télégraphie sans fil. C'est en effet là, pour le public, son principal moyen d'information, et on peut dire qu'en ce qui concerne la politique extérieure, la presse et ses dérivés sont la principale source d'où jaillit l'opinion publique anglaise.

Mais comme le rôle des journaux en cette matière est particulièrement dangereux, la Presse doit être soumise à un contrôle sévère : Ce dernier doit respecter néanmoins la liberté de celle-ci, et son seul droit sera donc de démentir les fausses nouvelles ou de mettre le public en garde contre celles-ci et contre une mauvaise interprétation de faits exacts.

La presse aujourd'hui est certainement l'instrument le plus puissant qui puisse exercer une influence politique, et l'art essentiel du Gouvernement est de savoir la manier en temps de crise. On peut comparer l'ensemble de la Presse à un orchestre qui joue sous la direction d'un chef d'orchestre représenté par le Gouvernement ; mais du moment que celui-ci en perd le contrôle, une cacophonie se fait entendre dont nul ne peut prévoir les conséquences. Par exemple, il est indubitable que l'influence exercée par la Presse allemande dans la crise de 1914 a été considérable. Pendant des mois, elle a excité l'esprit public allemand, et quand l'incident diplomatique qui devait déclencher la crise se produisit, le Gouvernement de Guillaume II fut incapable de retenir l'opinion exaltée par une presse pangermaniste : c'est alors que la guerre éclata.

La Presse tient donc un rôle de premier plan comme informatrice de l'opinion publique. Elle cherche à éduquer et influencer les masses. Elle exprime aussi dans ses colonnes leur sentiment et leurs réactions.

II. — Il faut maintenant étudier l'action de la Presse britannique dans la formation du sentiment public, en ce qui concerne la politique étrangère.

En Angleterre, il existe une presse extrêmement puissante, organisée et nombreuse. Le Gouvernement exerce sur elle un certain contrôle et travaille avec elle d'une manière quelquefois un peu trop visible. Ce fut le cas de Lord Curzon qui, étant au Foreign Office, mettait les journalistes au courant de certaines négociations et subissait leur influence ; ils avaient un véritable rôle de conseillers du Ministre. Cette étroite collaboration du Cabinet et de la Presse excita la jalousie du Parlement après la Conférence de Gênes. Aussi, les Chambres protestèrent-elles contre le peu d'informations qui leur étaient données, alors que la Presse publiait certaines nouvelles avec amples détails que lui avait fournis le Foreign Office (1).

Cette entente permet au gouvernement de vérifier les nouvelles de politique étrangère. Il en profite même pour exploiter la rivalité entre les différents journaux ; c'est ainsi que, dans certaines circonstances, ils reçoivent des subventions pour défendre telle ou telle politique.

Enfin le Gouvernement peut surveiller les journaux par le fait qu'il possède les moyens de transmissions pour les dépêches internationales (câbles, etc...) bien que le développement mondial des communications ait réduit dans une certaine mesure l'efficacité de ce contrôle.

C'est de lui que dépend en partie l'Agence Reuter, la plus ancienne et l'une des plus importantes sociétés privées de communications internationales. A côté d'elle, collabore à cette œuvre d'information la « Press Association » des Journaux de province, l'« Imperial Press », la « Canadian Press Association », etc...

Mais si l'on reconnaît cette influence du Gouvernement anglais dans la publication des nouvelles de politique étrangère, on doit reconnaître que la Presse anglaise conserve, dans son ensemble, une grande indépendance, et l'on ne peut nier le rôle joué par des journaux comme le *Times* et par leurs correspondants ou rédacteurs.

(1) Parl. Deb. Lords 5° ses. 25 juin, p. 992.
» » Com. » LXXXVII, p. 154.

Le « Times » a toujours eu une grande réputation, qui néanmoins subit des hauts et des bas. C'est le journal le mieux informé pour les questions extérieures. Il a des correspondants particuliers dans tous les pays du monde et quelques-uns d'entre eux, tel que Wickham Steed, ont eu une grande influence sur la politique européenne d'avant-guerre. Ces correspondants lui communiquent les nouvelles immédiatement et, quelquefois, c'est par eux que sont renseignés les organes officiels anglais sur certains événements.

Naturellement, une publication de cette importance a des relations avec le Gouvernement au pouvoir, qui très souvent lui communique des notes d'un caractère officieux. Au point de vue politique, sa nuance est conservatrice très modérée, et du point de vue social c'est l'organe du traditionnaliste britannique. Qui ne lit pas les « leaders » (1) du *Times* n'est pas un bon Anglais.

Enfin, l'importance de ce journal dans la formation de l'opinion publique provient de l'existence dans ses colonnes d'une tribune libre où ses abonnés peuvent soutenir toutes les discussions et toutes les idées se rapportant à des événements politiques ou autres. La lecture de cette partie du « Times » est des plus intéressantes, car elle permet de comprendre la mentalité anglo-saxonne et ses réactions devant les principaux faits mondiaux.

Un autre journal qui a, de jour en jour, une influence plus grande est le « Manchester Guardian ». C'est lui qui a, à l'heure actuelle, la meilleure chronique de politique étrangère. A l'encontre du « Times », il représente la vieille école libérale à l'affût des marchés commerciaux à découvrir, mais qui reste attachée aux vieux principes de la conscience puritaine et radicale anglaise, c'est-à-dire, avant tout, à la liberté politique. Dans ces dernières années, le « Manchester Guardian » n'a pas été sans participer à l'évolution des idées anglo-saxonnes. Après avoir soutenu avec énergie une politique d'entente avec l'Allemagne, qu'il croyait favorable à l'ouverture de nouveaux marchés, ce journal a été le principal instigateur du revirement

(1) Articles de fond.

de l'opinion anglaise à l'avènement de M. Hitler, et plutôt que de renier ses principes, il a préféré modifier son attitude pour demeurer un champion du libéralisme. C'est là un des exemples les plus curieux d'une modification du sentiment populaire due à la constante fidélité de la conscience radicale au principe de Liberté.

A côté de ces deux principaux organes, il existe des éditions dominicales, telles que l'« Observer » et le « Sunday Times », dont les chroniques de politique étrangère sont très suivies.

D'autre part, il y a en Angleterre ce que l'on peut appeler, comme dans les autres pays, la Presse de grande information. Ces journaux ont une influence énorme, car c'est de leurs nouvelles que s'abreuve chaque jour le gros du public, avide d'événements sensationnels. Ils représentent toutes les opinions, mais les plus puissants sont entre les mains des conservateurs. C'est, par exemple, le « Daily Mail » et son édition du soir, l'« Evening News » de Lord Rothermere, ainsi que le « Daily Express » et son édition du soir, l'« Evening Standard », de Lord Beaverbrook. Les socialistes ont le « Daily Herald », les communistes le « Daily Worker », etc (1)... Il y a, de plus, une presse qui trouve des lecteurs dans une catégorie intermédiaire : les militaires lisent le « Daily Telegraph » et le « Morning Post » (conservateurs) ; les financiers le « Financial News », le « Financial Times », etc...

Enfin, en face de la presse quotidienne, il existe des revues qui ont une action considérable, comme ce fut le cas de la « Review of Reviews » avant et après la guerre, etc...

Tels sont les principaux organes de la Presse anglaise.

De plus, les formes modernes de transmission de la pensée acquièrent de jour en jour un développement avec lequel il faut compter. La radiodiffusion des nouvelles prend une extension toujours grandissante. Chaque station donne plusieurs émissions par jour, dont l'une est uniquement réservée à la politique étrangère. Il est vrai que les postes émet-

(1) DAVIS and MALLORY. *Political Hand Book of the world*, 1933, p. 82 et suivantes.

reurs sont sous le contrôle du Gouvernement, mais sous un régime libéral toutes les opinions raisonnables peuvent s'exprimer.

Récemment, cette question a pris une acuité singulière, à la suite de transmissions radiophoniques concernant l'activité hitlérienne, et même elle a fait l'objet d'interventions au Parlement. Sir Austen Chamberlain se plaignit d'une propagande qui avait pour but d'exciter à la guerre les peuples et de les éloigner de la paix. Quelques jours plus tard, on demandait au Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères s'il y avait un contrôle possible des conférences sur des sujets de politique extérieure. Le Capitaine Eden répondit en son nom que le « Foreign Office » n'avait pas jusqu'alors connaissance du texte des transmissions sur les questions diplomatiques. Par conséquent le problème est nettement posé, et le Gouvernement actuel est en train de fixer les règles du nouveau régime de la radio-diffusion en Angleterre (1).

La Presse et ses dérivés entrent donc en ligne de compte, pour une part importante, dans l'élaboration de l'esprit public. Certes, ils représentent quelquefois les intérêts cachés du Gouvernement ou de particuliers ; cependant l'on n'en doit pas moins reconnaître l'influence véritable et indépendante qu'ils exercent dans un pays qui croit encore aux vertus de la liberté.

(1) Parl. Deb. House of Commons CCLXXXV, 796, 1105.

V

On voit combien il est difficile de définir les différents éléments qui forment l'opinion publique anglaise ; cependant, les exemples que l'on a donnés ont montré à quel point il était vrai d'affirmer que le Gouvernement anglais est avant tout un gouvernement d'opinion. Le sentiment populaire détermine, d'une part, l'attitude et les actes du Cabinet, et, d'autre part, les votes du Parlement. Un Premier Ministre doit toujours s'en inspirer. Il ne peut agir qu'en prévoyant ses réactions ; aussi ne s'engage-t-il jamais pour un avenir lointain.

VI

LORD BRYCE : International relations.

DAVIS and MALLORY. Political Handbook of the World 1933.

HODGES : The Background of International relations.

KENNEDY : Old Diplomacy and New.

LOWELL : Public Opinion and Popular Government.

WADE and GOOCH : The Cambridge History of British foreign policy.

DE WITT C. POOL : The conduct of Foreign Relations under Democratic conditions.

Documents et Périodiques :

Le « *Times* », 16 Avril 1933.

CONCLUSION

Pour trouver dans quelle mesure la politique extérieure anglaise est soumise à un contrôle parlementaire, il ne faut pas feuilleter des Constitutions écrites ou des Codes, chers à l'esprit latin ; les règles de la Constitution anglaise ne se laissent pas enfermer une fois pour toutes dans des formules rigides.

Dans le stade actuel d'une évolution séculaire, on peut dire qu'il existe sur la politique étrangère de la Grande-Bretagne un triple contrôle : politique, financier et législatif du Parlement. Si ce contrôle est indirect, il n'en est pas moins permanent. En théorie, les Chambres ne peuvent pas dicter à l'Exécutif l'attitude à prendre dans les relations avec les autres puissances. En fait, elles peuvent la lui imposer.

Mais le Parlement n'a de valeur que s'il représente vraiment l'opinion publique, d'où les consultations populaires qui renouvellent la Chambre des Communes. Malgré la fréquence de ces appels au peuple, cette Assemblée peut, à un moment donné, avoir perdu le contact avec l'origine de son pouvoir, alors il existe une règle constitutionnelle, qui n'est pas écrite, bien qu'elle ait joué dans les grands moments de l'Histoire anglaise, selon laquelle l'opinion publique s'exprime, pour ainsi dire par dessus ses représentants.

L'Angleterre aujourd'hui se trouve à la tête d'un Empire dont le développement lui donne chaque jour un aspect plus complexe. Ce que l'on vient de dire du contrôle du Parlement

anglais vaut pour les Parlements des Dominions, et l'opinion publique impériale détermine la politique étrangère de l'Empire.

Au Ministre des Affaires Etrangères de Grande-Bretagne, aidé de ses collègues des Dominions, incombe la tâche de conduire une politique extérieure commune. Il le fait sous le contrôle permanent des Assemblées représentatives et sous la surveillance de l'ensemble des citoyens appartenant aux nations britanniques.

Vu : *Le Président,*

JOSEPH-BARTHELEMY.

Le Saint-Esprit, près L'Isle-Jourdain.

30 Septembre 1934.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

ABERDEEN	<i>Aberdeen's correspondence.</i> London, 1890.
AMOS (Sir Maurice Sheldon)...	<i>The English Constitution.</i> Longmans and C ^o , London, 1930.
ANSON	<i>The Law and the Custom of the Constitution.</i> Clarendon Press, Oxford, 1922.
BAGEHOT	<i>The English Constitution. Preface of the Earl of Balfour.</i> Humphrey Milford, London, 1928.
BARKER	<i>The great problem of British State-manship.</i> London, 1917.
JACQUES-BARDOUX	<i>Correspondance de la Reine Victoria.</i> Paris, 1907.
JOSEPH-BARTHELEMY et DUEZ....	<i>Traité élémentaire de Droit Constitutionnel.</i> Dalloz, Paris, 1933.
JOSEPH-BARTHELEMY	<i>Démocratie et Politique étrangère.</i> Alcan, Paris, 1917.
»	<i>La conduite de la Politique extérieure dans les Démocraties.</i> Paris, 1930.
»	<i>Le travail parlementaire et le système des commissions.</i> Paris, 1934.
»	<i>Précis de Droit Constitutionnel.</i> Dalloz, 1932.
BARUCH (Bernard).....	<i>The making of the reparations and economic section of the treaty.</i> Harper and brothers, New-York and London, 1920.
BLACKSTONE (Broom & Hadley).	<i>Commentaries of the Laws of England.</i> London, 1869.
BRYCE (James).....	<i>The American Commonwealth.</i> New-York, 1919.
»	<i>Modern Democracies.</i> Macmillan and C ^o , London, 1921.
»	<i>International relations.</i> Macmillan and C ^o , London, 1922.
BUELL (R. L.).....	<i>International Relations.</i> Pitman and Sons, London, 1929.
BURGESS (J. W.).....	<i>Political Science and Comparative Constitutional Law.</i> Boston, 1899,

- CAMPION (G. F. M.)..... *An Introduction to the Procedure of the House of Commons.* Allan and C°, London, 1929.
- CHAMBRUN *Le pouvoir exécutif des Etats-Unis.* Paris, 1896.
- CHOW (S. R.)..... *Le contrôle parlementaire de la Politique étrangère en Angleterre, en France et aux Etats-Unis.* Sagot, Paris, 1920.
- CHURCHILL (W.)..... *The world Crisis.* Thornton Butterworth, London, 1931.
- COURTNEY (L. H.)..... *The Working Constitution of the United Kingdom and its outgrowths.* London, 1904.
- COXE (W.)..... *Memoirs of the Administration of the R.H. Henry Pelham collected from the family papers and other authentic documents.* London, 1829.
- CRANDALL (S. B.)..... *Treaties. Their making and enforcement.* Byrne and C°, New-York, 1916.
- DALTON *Foreign relations.* London, 1925.
- DARESTE *Les Constitutions modernes.* Sirey, Paris, 1928.
- DAVIS & MALLORY..... *Political hand book of the world parliamentary parties and press.* 1933.
- DYKES (D. O.)..... *Source book of Constitutional History from 1660.* Longmans and C°, London, 1930.
- FLOURNOY (F. R.)..... *Parliament and War. The relation of the British Parliament to the Administration of foreign policy in connection with the initiation of war.* London, 1927.
- FORBES (A.)..... *The Afghan wars 1839-42 and 1878-80.* London, 1892.
- FRANQUET DE FRANQUEVILLE..... *Le Gouvernement et le Parlement Britanniques.* Paris, 1887.
- GORDON-DEWEY *The Dominions and Diplomacy. The Canadian contribution.* 1929.
- GREY « *Twenty five years* ». (1892-1916). Hodder, 1925.
- GRÉVILLE *Journal of the Reign of Queen Victoria from 1837 to 1852.* London, 1885.
- HALSBURY *The Laws of England.* Vol. IV & VI.
- HAMILTON *Le Fédéraliste*, édition française par Gaston JÈZE. 1902.
- HEATLEY (D. P.)..... *Diplomacy and the study of International relations.* Clarendon Press, Oxford, 1919.

HODGES (C.).....	<i>The Background of International relations.</i> New-York, 1931.
HOIGER	<i>Les Traités internationaux.</i> Paris, 1928.
KEITH (A. B.).....	<i>Responsible Government in the Dominions.</i> Oxford, 1912.
»	<i>The Sovereignty of the British Dominions.</i> London, 1929.
»	<i>Speeches & Documents on the British Dominions.</i> 1932.
»	<i>War Government in the Dominions.</i> Oxford, 1922
KEITH	<i>Journal of comparative legislation.</i>
KENNEDY	<i>Old Diplomacy and new.</i> 1922.
LINDSAY-ROGERS	<i>The American Senate.</i>
»	<i>The Treaty making power.</i>
LIPPMANN (Walter).....	<i>The Stakes of Diplomacy.</i> New-York, 1915.
LOCKE	<i>Two treaties of Government.</i>
LOREBURN	« <i>How the war came</i> ». London, 1919.
LOW (Sidney).....	<i>The Governance of England.</i> London, 1927.
»	<i>Political History of England.</i> New-York, 1924.
LOWELL	<i>The Government of England.</i> London, 1914.
»	<i>Public opinion and Popular Government.</i> New-York, 1921.
»	<i>Public opinion in War and Peace.</i> Cambridge, 1923.
MAGNAU DE BORNIER.....	<i>L'Empire britannique, son évolution politique et constitutionnelle.</i> Paris, 1931.
MALMESBURY	<i>Memoirs of an ex-Minister (1807-1869).</i> London, 1871.
MAUROIS (André).....	<i>Vie de Disraëli.</i> Paris, 1927.
MARTIN	<i>Life of Prince Consort.</i> London, 1882.
MICHON	<i>Les traités internationaux devant les Chambres.</i> Paris, 1901.
MONTESQUIEU	<i>Esprit des Lois.</i>
MONTGELAS	<i>British Foreign Policy under Sir Edward Grey.</i> New-York, 1928.
MONTGOMERY	<i>Pax Britannica.</i> New-York, 1927.
PONSONBY	<i>Democracy and diplomacy, a plea for popular control of foreign policy.</i> London, 1915.
POOLE (de Witt C.).....	<i>The conduct of Foreign relations under Democratic conditions.</i> New-Haven, 1924.
REDLICH (Josef).....	<i>The procedure of the House of Commons.</i> London, 1908.

- SATOW (Sir Ernest)..... *A guide to diplomatic practice.* Longmans, London, 1932.
- SCHUMAN *War and Diplomacy in the french republic. An inquiry into political motivations and the control of foreign policy.* Macgraw Hill, New-York - London, 1931.
- SCHUYLER *Parliament and British Empire.* 1931.
- SETON WATSON (R. W.)..... *The War and Democracy.* London, 1923.
- SIDGWICK *Elements of politics.* London, 1891.
- STEED (Wickham)..... *Through thirty years.* London, 1924.
- STOKE (H. W.)..... *The foreign relations of the Federal State.* Oxford, University-Press, 1931.
- STUBBS *Select charters illustrative of English constitutional History.* Clarendon Press, Oxford, 1888.
- TARDIEU *La Paix.* Paris, 1921.
- TOCQUEVILLE *De la Démocratie en Amérique.* Paris, 1839.
- TODD *Parliamentary government in England.* London, 1892.
- TOYNBEE *The conduct of the British Empire policy since the Peace settlement.* Oxford, 1926.
- QUEEN VICTORIA..... *The letters of Queen Victoria.* 1837-1861. London, 1908.
- WADE & GODFREY PHILLIPS..... *Constitutional Law.* Longmans, London, 1931.
- WALPOLE *Foreign relations.* London, 1882.
- WARD & GOOD..... *The Cambridge History of British Foreign Policy.* T. II et III. Cambridge, 1926.
- YOUNG *Diplomacy old and new.* New-York, 1921.

DOCUMENTS, REVUES ET PERIODIQUES

1. HANSARD. — House of Lords.
» of Commons.
Parliamentary Debates. House of Lords.
» of Commons.
Canadian Hansard.
Indian Papers.
British Diplomatic Correspondence.
Round Table Conference 1924.
Parliamentary papers 1911-1916-1921.
Imperial Conference Summary of Proceedings 1923-1926-1930.
2. American political Sciences Review (Feb. 1917).
» » » » (Nov. 1917).
Atlantic Monthly (Aug. 1916).
Transactions of Grotius Society : Treaty making power of the
Crown. (Atherley Jones). London, 1919.
The British Year Book of International Law 1922-23.
» » » » 1925.
» » » » 1928.
Labour Party 1921 : Labour's program control of foreign policy.
Washington publications. Treaty making in various countries 1919.
Miscellaneous N° 5. 1912. Treatment of International question
by Parliaments in European countries.
3. *Times*.
Daily Chronicle.
Manchester Guardian.

Vu et approuvé :

Le Doyen de la Faculté de Droit

ALLIX

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris

CHARLETY

